Le
Vérificateur général
du Québec

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1983

Dépôt légal - 4e trimestre 1983
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0713-3944

Le Vérificateur général du Québec

Monsieur Jacques Parizeau
Ministre des Finances
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de la loi sur l'administration financière, L.R.Q., chapitre A-6, j'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport de l'année financière terminée le 31 mars 1983.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Rhéal Chatelain

Novembre 1983

TABLE DES MATIÈRES

(Table des matières détaillée à la page 335)

Page

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE: REMARQUES GÉNÉRALES

I. RÉTROSPECTIVE SUR LE MANDAT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 5

II. ALLÉGEANCE ENVERS LE PARLEMENT 6

III. PRINCIPES POUR UNE NOUVELLE LOI 8

IV. AVANT-PROJET DE LOI DEMANDÉ PAR LE PREMIER MINISTRE 15

V. LA RÉFORME PARLEMENTAIRE 16

VI. VÉRIFICATION D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE 19

VII. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT 22

VIII. IMPUTABILITÉ DES ORGANISMES ET ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT 31

DEUXIÈME PARTIE: RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

I. ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT 37

II. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 53

III. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES FONDS SPÉCIAUX ADMINISTRÉS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 99

IV. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 105

V. LES ÉTUDES HORIZONTALES 179

Page

TROISIÈME PARTIE: RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

I. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR L'ORGANISATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 223

ANNEXES

I ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 235

II RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES 285

III LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - SECTIONS VIII et IX 301

IV RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT "LES COMMISSIONS DES COMPTES PUBLICS ET LES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS - UNE PLUS GRANDE IMPUTABILITÉ" PUBLIÉ PAR LA FONDATION CANADIENNE POUR LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE 307

V DÉCLARATION DE LIMA SUR LES LIGNES DIRECTRICES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES 317

VI OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 333

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE 335

INTRODUCTION

Le présent Rapport est produit en vertu de la loi sur l'administration financière, qui fait obligation au vérificateur général de présenter à l'Assemblée nationale, par l'entremise du ministre des Finances, le résultat de sa vérification au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière du gouvernement.

Le vérificateur général estime également de son devoir de faire rapport par la même occasion du résultat de sa vérification des comptes relatifs aux fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec et des comptes des entreprises du gouvernement dont la responsabilité de la vérification lui incombe.

Le Rapport est divisé en trois parties.

La première partie, intitulée "Remarques générales", comporte les opinions du vérificateur général sur différents sujets dont ceux ayant trait à son indépendance et à son mandat. Une place importante y est dévolue à des propositions de principes pouvant guider la préparation d'une loi sur le vérificateur général attendue depuis plusieurs années.

La deuxième partie expose les résultats de la vérification. Celle-ci concerne en premier lieu les états financiers et les comptes et systèmes de contrôle du gouvernement, et s'applique également aux comptes et systèmes de contrôle des fonds spéciaux administrés par le gouvernement et à ceux des entreprises du gouvernement dont la vérification incombe au vérificateur général. Cette partie se termine par les premiers résultats des études horizontales entreprises durant l'année dans les ministères et organismes du gouvernement.

La troisième partie constitue un bref rapport d'activité du Vérificateur général et donne également une image sommaire des ressources utilisées par l'organisation.

Enfin, le Rapport est complété des annexes nécessaires ou utiles à sa compréhension. Celle exposant la "Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques" y figure pour la première fois.

PREMIÈRE PARTIE

REMARQUES GÉNÉRALES

REMARQUES GÉNÉRALES

I. RÉTROSPECTIVE SUR LE MANDAT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

1. Propositions répétées d'élargissement

Le vérificateur général actuel, tout comme son prédécesseur, propose depuis plusieurs années à l'Assemblée nationale d'élargir son champ d'action de vérification. Les modifications proposées pour un futur mandat concernent, entre autres, l'ajout de l'examen de la qualité de la gestion. Elles visent à améliorer l'information mise à la disposition du Parlement sur la gestion des fonds publics et peuvent concourir aux objectifs de transparence mis de l'avant dans le secteur public.

2. Tenir compte de l'évolution

Les dernières modifications apportées au mandat du vérificateur général du Québec remontent à 1970. L'approche de la vérification a évolué depuis lors avec la forte croissance du secteur public et des entreprises gouvernementales et l'automatisation du traitement des données. C'est ainsi que les vérifications d'attestation financière et de la régularité des opérations sont passées des transactions individuelles aux systèmes produisant ces transactions. Les derniers développements possibles du mandat actuel du vérificateur général sont maintenant aussi exploités par la réalisation d'études d'envergure gouvernementale.

Mais la crise économique des dernières années a provoqué l'arrêt de la croissance du secteur public, forçant désormais le maximum de rationalisation dans la gestion des fonds publics. Il faut donc revoir la panoplie des outils de contrôle dont s'est doté le Québec, et le mandat et les moyens mis à la disposition du vérificateur de l'Assemblée nationale n'y font pas exception. Ce mandat s'impose en toutes circonstances, mais à plus forte raison en période de rareté de ressources. Sa mise à jour est d'autant plus urgente que nous tardons en cela sur nombre de sociétés avancées et qu'il faut compter quelques années pour expérimenter et exploiter de tels instruments.

3. Mieux contrôler les fonds publics

Parmi les aspects de la gestion des fonds publics qui méritent amélioration, nombre d'intervenants retiennent le **processus d'imputabilité**, dans lequel le vérificateur général pourrait jouer un rôle plus actif. L'importance des fonds gérés par le Québec appelle en effet une reddition de comptes des plus efficaces à tous les niveaux, tant à l'intérieur de l'administration qu'entre celle-ci et l'Assemblée nationale. Ce processus d'imputabilité devrait permettre à chaque personne concernée de rendre compte de sa gestion et ultimement de faire savoir au contribuable québécois s'il en a pour son argent.

Outre leur orientation envers l'Assemblée nationale, les travaux du vérificateur général peuvent aussi avoir un impact important pour l'Administration. Les services les plus connus à cet égard sont sans doute les enquêtes spéciales effectuées à la demande même du Gouvernement. Ce dernier peut ainsi mieux satisfaire à son obligation redditionnelle envers l'Assemblée nationale et les citoyens en utilisant un intervenant indépendant.

Mais les travaux courants du vérificateur sont sûrement les plus utiles. Ils sont en effet un stimulant aux saines pratiques de gestion et peuvent être utilisés par l'administration elle-même pour améliorer sa performance. L'administration peut aussi contribuer directement aux travaux indépendants du vérificateur, qui voit quant à lui à tirer profit des vérifications internes effectuées par l'organisation.

Il ne fait guère de doute que l'élargissement des prérogatives du vérificateur législatif lui permettrait d'augmenter sa contribution sur les plans de l'imputabilité et de l'amélioration de la gestion des fonds publics.

II. ALLÉGEANCE ENVERS LE PARLEMENT

1. Création d'une fonction de vérification externe

Le vérificateur législatif ne relève de l'Assemblée nationale que depuis l'adoption de la loi sur l'administration financière en 1970. Auparavant, l'auditeur de la Province dépendait en effet du ministre des Finances, bien qu'il eût la possibilité de faire rapport directement à l'Assemblée législative.

Le nouveau vérificateur a laissé du même coup la vérification dite "avant paiement" au ministère des Finances et aux gestionnaires du

gouvernement, pour cesser d'être impliqué dans l'administration qu'il devait examiner. Cette loi constitua donc une étape déterminante dans la création d'une fonction de vérification prenant son origine à l'extérieur de l'Exécutif et s'exerçant indépendamment de ce dernier.

2. L'indépendance professionnelle

L'indépendance professionnelle du vérificateur législatif n'a été admise que très progressivement. Malgré des progrès marqués, il n'est pas rare encore aujourd'hui que des fonctionnaires parfois haut placés et qu'on croirait rompus aux subtilités de la loi sur l'administration financière n'assimilent la vérification externe à une opération interne du gouvernement. Le vérificateur général doit alors convaincre les intéressés de la nature de son mandat et de ses prérogatives pour pouvoir obtenir la collaboration nécessaire à l'exercice de ses fonctions dans le contexte prévu par la loi.

3. La dépendance administrative

L'autonomie administrative du vérificateur général s'est cependant avérée plus embarrassante à affirmer. En effet, il n'a pas été prévu à la loi de 1970 de modalités particulières pour l'obtention et l'utilisation des ressources du vérificateur général. Même l'Assemblée nationale, qui avait déjà la prérogative de pouvoir déroger à certaines politiques administratives s'appliquant à l'Exécutif, convenait en général de s'y conformer.

Le vérificateur législatif est donc encore tenu d'exposer ses demandes de crédits budgétaires au Conseil du trésor qui est un organisme du Gouvernement soumis à sa vérification et par surcroît premier responsable de la gestion financière gouvernementale. De la même façon, tous les contrats pour l'obtention de ressources externes nécessitées par des projets de vérification particuliers doivent être soumis à l'approbation du Conseil du trésor.

Jusqu'ici les demandes de crédits budgétaires du vérificateur ont généralement été acceptées par le Conseil du trésor, parfois au prix de délicates négociations. On ne peut cependant encore prétendre que la vérification à laquelle est soumis le gouvernement ait été indûment restreinte par ce dernier. Mais le mode d'obtention de ces crédits revêt un caractère d'imputabilité du vérificateur législatif envers un organisme de l'Exécutif, ce qui représente une inversion du rôle de ce dernier face au pouvoir législatif.

4. La voie tracée par l'Assemblée nationale

En 1982 le Parlement a décidé d'afficher de façon plus explicite qu'auparavant son autonomie administrative à l'égard de l'Exécutif, à l'occasion de l'adoption de la nouvelle loi sur l'Assemblée nationale. Des mécanismes parlementaires, tel le Bureau de l'Assemblée nationale, jouent désormais un rôle clef à cet égard. Nous croyons qu'il serait également approprié que le vérificateur législatif suive la même voie pour que son allégeance envers le Parlement s'affirme et ne puisse être remise en question.

III. PRINCIPES POUR UNE NOUVELLE LOI

Les principes sur lesquels une nouvelle loi sur la vérification législative devrait s'appuyer ont déjà été développés aux rapports annuels de 1981 et 1982 du vérificateur général à l'Assemblée nationale. Ils sont repris et élaborés ici afin de faciliter la discussion publique, que nous espérons la plus large possible, sur cette réforme qui compléterait bien celle des institutions parlementaires québécoises.

1. Le parlementarisme québécois

La fonction de vérificateur législatif est intimement liée au fondement même des États démocratiques. Elle repose en fait sur l'interrelation des pouvoirs législatif et exécutif et sur la primauté du premier à l'égard du second.

L'Assemblée nationale constitue l'organe suprême et légitime du pouvoir législatif au Québec. Ce pouvoir s'exerce en partie par l'étude et l'adoption des lois présentées par l'Exécutif, ainsi que par la surveillance de ce dernier dans l'application desdites lois.

Pour exercer son pouvoir de surveillance des actes de l'Exécutif, l'Assemblée nationale doit notamment recevoir de ce dernier l'information nécessaire, par exemple pour évaluer la gestion des fonds publics utilisés dans l'application des lois par le gouvernement, ses ministères, organismes et entreprises. C'est dans le cadre de cette relation d'imputabilité du gouvernement envers l'Assemblée nationale que cette dernière désigne une personne, le vérificateur général, pour attester, dans les secteurs qu'elle détermine, que les renseignements fournis sont fiables et constituent un compte rendu fidèle de l'activité gouvernementale. De plus, elle demande à cette personne de procéder à des examens indépendants de l'Administration et de lui en faire rapport directement.

2. Une citation clef

Nous croyons tout à fait à propos de reproduire ci-après un extrait des conclusions du rapport du Comité indépendant de révision des fonctions du vérificateur général du Canada. Les membres du Comité y exposaient les trois grands principes à la base de leurs recommandations générales, lesquels sont tout à fait appropriés à la société québécoise et à son type de régime parlementaire.

> "Le premier principe veut que l'Administration soit comptable au Parlement de l'usage des deniers publics, étant donné qu'elle ne reçoit d'argent que celui des impôts et d'autres sources que le Parlement lui confie en fiducie. Elle a la responsabilité de veiller à ce que ces deniers soient perçus correctement, que les biens soient protégés contre toute perte, que les dépenses soient faites seulement pour les fins approuvées par le Parlement et qu'une valeur raisonnable soit reçue en contrepartie de l'argent dépensé.
>
> Le deuxième principe veut qu'en sa qualité de fiduciaire, l'Administration accepte aussi la responsabilité de faire rapport au Parlement de la manière dont elle a exercé son mandat. Il s'agit en l'occurrence de présenter au Parlement des renseignements complets et clairs concernant les deniers reçus et dépensés, les éléments d'actif et de passif ... et l'évolution de la situation financière au cours de l'année. La complexité croissante des affaires gouvernementales, l'importance des opérations et l'existence de sociétés ...[d'État]... accroissent la difficulté de cette tâche, mais elles n'en rendent pas pour autant le principe inapplicable. Au contraire, il devient d'autant plus nécessaire de produire des rapports impeccables.
>
> Le troisième principe veut qu'il existe une personne indépendante, le Vérificateur général, qui puisse assurer au Parlement que les renseignements fournis par l'Administration sont exacts et qu'ils constituent un compte rendu fidèle. À cette fin, il doit donc avoir pleine liberté de faire rapport au Parlement lorsqu'il y a eu manquements dans la gestion des fonds publics par l'Administration ou que les renseignements fournis ne sont ni exacts ni complets, et d'attirer son attention sur toute question importante qui, autrement, passerait inaperçue. À cet égard, le Parlement doit s'assurer que le Vérificateur général est en mesure d'exercer ses responsabilités sans être soumis à quelque pression que ce soit de la part de l'Administration, pression qui pourrait gêner son indépendance"(1).

---

(1) Rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada, Ottawa, mars 1975, 123.

3. Une approche apolitique

L'approche que nous préconisons pour la fonction de vérificateur général vise à accroître l'efficacité du rôle de surveillance de l'Assemblée nationale et ainsi à renforcer le contrôle parlementaire sur les fonds et biens publics du Québec. Mais il faudrait que cet objectif soit atteint en considérant qu'il n'est pas du ressort du vérificateur général de se prononcer sur la pertinence des objectifs des programmes du Gouvernement et sur les valeurs sur lesquelles ils se fondent. Aussi des précautions devraient-elles être prises, en ce qui concerne la vérification d'optimisation des ressources, pour que le vérificateur demeure constamment à l'écart des questions politiques.

4. Les concepts essentiels

La révision des dispositions législatives régissant le vérificateur général devrait faire en sorte que ce dernier jouisse des prérogatives lui permettant de mieux assumer son rôle dans le processus parlementaire.

a. Un statut crédible

Ainsi le statut du vérificateur général devrait lui conférer suffisamment de crédibilité pour qu'il puisse intervenir convenablement auprès de la députation et de l'Administration.

Le vérificateur général tient ses pouvoirs de l'Assemblée nationale qui les lui délègue parce qu'elle pourrait difficilement s'acquitter elle-même des fonctions en cause. Le cadre juridique approprié à ce statut dans l'institution parlementaire québécoise est celui de la "personne désignée". Cette dernière exerce ses fonctions en son nom propre, pour l'Assemblée nationale, et en règle générale n'est pas assujettie de ce fait au pouvoir exécutif ni au pouvoir judiciaire à l'intérieur de son champ de compétence.

La notion de personne désignée, qui vient de l'ancien droit anglais, s'avérerait très utile pour régler les problèmes non prévus par la loi qui pourraient se présenter. Le statut qu'elle confère n'implique nullement une absence de contrôle puisque l'Assemblée nationale en exercera sûrement un sur les moyens mis à la disposition d'une telle personne en plus d'examiner ses rapports.

Le mandat du vérificateur général devrait être d'un terme suffisamment long et non renouvelable, favorisant ainsi un exercice approfondi de la fonction et une plus grande indépendance du titulaire vis-à-vis le Gouvernement. Le fait que le mandat soit d'une durée limitée et non renouvelable exclut en effet toute négociation à ce sujet en fin de mandat et élimine les risques d'atteinte à cette indépendance essentielle.

b. Un champ de compétence approprié

Le vérificateur général devrait pouvoir procéder ou faire procéder à l'examen de l'utilisation et de la gestion des fonds et biens publics du Québec, partout où il s'en trouve. Ceci devrait valoir autant pour le gouvernement que pour ses organismes et entreprises, ainsi que pour les bénéficiaires de transferts de ressources de l'une ou l'autre de ces entités. Dans ce dernier cas, il faudrait entendre essentiellement les transferts par voie de subventions tels ceux faits aux différents réseaux, comme ceux de l'éducation et des affaires sociales, où le vérificateur général est déjà habilité à examiner l'emploi qui est fait des fonds alloués.

c. Des objectifs de vérification modernes

Les objectifs visés continueraient d'être l'exactitude et la fidélité des renseignements financiers produits par l'Administration à l'Assemblée nationale, la conformité des opérations aux lois et règlements, la protection des biens publics et, ce qui est nouveau, la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

Dans ce dernier cas, la vérification, dite aussi d'optimisation des ressources, consiste à s'assurer que les ressources acquises le sont au meilleur coût (économie), qu'elles sont transformées en biens et services avec le meilleur rendement (efficience) et que la mesure de l'atteinte des objectifs (efficacité) est effectuée et rapportée partout où il est raisonnable de le faire. Ajoutée à la vérification financière et de conformité, elle constitue la **vérification intégrée.**

Celle-ci devrait pouvoir être effectuée au gouvernement et dans ses organismes pour le compte de l'Assemblée nationale. Elle est d'ailleurs déjà prévue au mandat confié par le gouvernement à ses vérificateurs internes.

Le vérificateur général devrait également être habilité à procéder à ce type de vérification dans le cas des entreprises du gouvernement. Celles-ci utilisent en effet des fonds publics, et devraient donc res-

pecter certaines exigences d'imputabilité envers le gouvernement et l'Assemblée nationale. Le vérificateur tiendrait cependant compte de la marge d'autonomie consentie à ces entités par le Législateur. Par exemple il ne saisirait l'Assemblée nationale que de ses constatations et recommandations de grande importance et des cas où des correctifs n'auraient pas été apportés aux lacunes sérieuses décelées antérieurement. Une bonne partie des observations de vérification ne seraient alors rapportées qu'au niveau du Conseil d'administration.

Une autre disposition à moderniser serait celle permettant au vérificateur général de s'assurer de l'utilisation des subventions aux fins pour lesquelles elles ont été octroyées. Cette disposition pourrait voir sa portée augmentée pour permettre d'examiner si le bénéficiaire a mis en oeuvre les systèmes et procédés appropriés pour que les ressources mises à sa disposition soient utilisées en accordant l'importance qu'il convient à l'économie et à l'efficience. Des sommes énormes sont affectées sous cette forme par l'entremise du gouvernement.

On pourrait enfin autoriser le vérificateur général à commenter pour le bénéfice de l'Assemblée nationale la forme et le contenu des documents d'information financière mis à la disposition de celle-ci comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds publics, tels le Livre des crédits et les Comptes publics.

d. Une marge de manoeuvre rentable

Il serait sans doute préférable que le vérificateur général puisse exercer certaines de ses fonctions sur une base sélective seulement. On maintiendrait ainsi au plus bas niveau les coûts de la vérification législative et on permettrait au vérificateur général d'utiliser librement son jugement professionnel.

La vérification de l'attestation financière doit être effectuée chaque année dans toutes les entités. Mais la vérification de la conformité des opérations aux lois et règlements, tout en étant appliquée à chaque entité, pourrait continuer d'être effectuée que dans la mesure jugée appropriée. La vérification d'optimisation des ressources pourrait pour sa part n'être effectuée que là où il convient d'y procéder, et également dans la mesure jugée opportune.

Lorsque le vérificateur général n'est pas chargé de vérifier un organisme ou une entreprise du gouvernement, il devrait avoir accès aux rapports et dossiers du vérificateur de ces entités. Il pourrait alors ne procéder ou faire procéder à des examens supplémentaires que s'il le jugeait nécessaire.

Le vérificateur général devrait finalement avoir les garanties nécessaires à son autonomie dans la planification et l'exécution de ses travaux, le libre accès aux renseignements, la confidentialité de ses dossiers et l'immunité contre les recours possibles lorsqu'il agit à l'intérieur de son champ de compétence. Les autres juridictions canadiennes et nombre de lois québécoises prévoient des dispositions de ce genre.

e. Dépendre du Législatif

Le vérificateur général ne pourrait dépendre de l'instance vérifiée pour ses ressources sans être atteint dans l'indépendance même que requiert son rôle.

Bien qu'il permette de répondre à cette exigence primordiale en matière de vérification, un tel principe, déjà appliqué dans plusieurs juridictions dans le monde, dérive en fait de la primauté du pouvoir législatif. Cette primauté s'exprime déjà au Québec, notamment par l'exercice de l'autonomie de l'Assemblée nationale au moyen des mécanismes parlementaires, comme le Bureau de l'Assemblée.

Le vérificateur devrait donc pouvoir obtenir et utiliser ses ressources sous la dépendance exclusive du Législatif, plutôt que d'être assujetti aux règles encadrant le fonctionnement de l'Exécutif. Aussi faudrait-il que des dispositions adéquates soient prévues pour l'obtention et l'utilisation de crédits budgétaires, pour l'embauche et la gestion des ressources humaines et pour le recours à de l'expertise externe.

De nombreux commentaires et recommandations sont formulés à ce sujet dans le rapport du Comité indépendant de révision des fonctions du vérificateur général du Canada déjà cité ainsi que dans le rapport d'étude publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sur les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs(2). Ces dernières recommandations sont reproduites à l'annexe IV du présent Rapport.

---

(2) KELLY, John J., et HANSON, Hugh R., Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs - Une plus grande imputabilité, La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, Ottawa, 1981, 145 p.

f. Tenir l'Assemblée nationale informée

Le vérificateur général devrait pouvoir faire rapport chaque année des constatations de vérification qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée nationale . Il devrait aussi pouvoir émettre un rapport spécial sur tout sujet d'une importance telle qu'il ne saurait attendre le dépôt de son rapport annuel.

Pour éviter les délais possibles, on devrait garantir que les rapports du Vérificateur général sont déférés en permanence aux commissions parlementaires chargées de les étudier et requérir la contribution du vérificateur général aux travaux de ces commissions.

Dans son Rapport, le vérificateur général devrait être en mesure de faire état des manquements à une saine gestion, tant en ce qui concerne le gouvernement et ses ministères qu'en ce qui a trait à ses organismes et entreprises.

La discrétion indispensable au vérificateur général dans la communication de ses constatations ne permet pas que soit accordé l'accès aux informations qu'il recueille. C'est seulement ainsi qu'il peut exercer librement son jugement et agir en toute objectivité et intégrité lorsqu'il fait rapport dans le cadre du processus d'imputabilité du Gouvernement et de l'Administration envers l'Assemblée nationale.

g. L'imputabilité du vérificateur général

Les fonctions du vérificateur général requièrent qu'il soit indépendant à l'égard de l'Administration et du Gouvernement en ce qui concerne la gestion de ses ressources. Il faudrait qu'il soit quand même tenu de rendre compte de cette gestion, de l'utilisation des fonds qu'elle requiert et de l'efficacité avec laquelle il s'acquitte de ses fonctions de vérification. Ces contrôles devraient alors être assumés par l'Assemblée nationale même.

Diverses dispositions pourraient combler les attentes de ce côté. Ainsi, en ce qui concerne la gestion des ressources humaines du vérificateur général, la Commission de la fonction publique dont les commissaires sont nommés par l'Assemblée nationale, pourrait continuer d'exercer

les responsabilités de contrôle qui lui sont dévolues au même titre que pour l'ensemble de la fonction publique. Par ailleurs, le Bureau de l'Assemblée nationale pourrait examiner les demandes de crédits budgétaires du vérificateur général et l'Assemblée nationale les approuver en dernier ressort. Pour l'utilisation des fonds accordés au vérificateur général, un vérificateur indépendant, désigné par exemple par le Bureau de l'Assemblée nationale, pourrait en faire rapport à l'Assemblée. Quant à l'efficacité avec laquelle le vérificateur général s'acquitte de ses fonctions, l'Assemblée nationale qui reçoit ses rapports et en particulier la Commission de l'Assemblée nationale chargée de les étudier, de même que les commissions sectorielles, seraient en mesure de l'évaluer.

5. Autres juridictions et pays

Les principes énoncés ci-dessus s'inspirent des lois sur la vérification législative en vigueur ailleurs au Canada et dans les autres pays industrialisés. Citons en particulier les lois du Canada, de l'Ontario, l'Alberta, la Colombie Britannique et l'Ile du Prince-Édouard, de même que celles des États-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Australie, les Pays-Bas, Israël, les pays scandinaves, etc.

Par ailleurs, les principes qui précèdent, notamment sur la portée des examens du vérificateur général et sur son indépendance, sont confirmés dans la "Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques". Cette déclaration fut adoptée unanimement par les représentants de 95 pays membres des Nations unies réunis à Lima (Pérou) en 1977, dans le cadre du IXe congrès triennal de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Cette déclaration est reproduite à l'annexe V du présent Rapport.

IV. AVANT-PROJET DE LOI DEMANDÉ PAR LE PREMIER MINISTRE

Lors d'une rencontre en novembre 1982, le Premier Ministre a demandé au vérificateur général de rédiger un avant-projet de loi comportant ses propositions pour la révision de ses mandat et statut, ainsi qu'un mémoire explicatif.

1. Remise de propositions

Ces documents ont été préparés avec l'aide du prédécesseur, des adjoints et du conseiller juridique du vérificateur général, et ont été remis au Premier Ministre en avril et mai 1983.

Bien qu'elles représentent un réel progrès au Québec, les propositions du vérificateur général ne sont pas particulièrement innovatrices si on les compare aux lois existant dans d'autres juridictions canadiennes et d'autres pays. Elles se situent à l'intérieur du cadre de la "Déclaration de Lima" mentionnée plus haut.

2. Support attendu du projet de loi

Nous espérons que le projet de loi sera soumis à l'Assemblée nationale dans les meilleurs délais, conformément au voeu déjà exprimé par le Premier Ministre.

La question sera délicate pour le Gouvernement qui peut faire face à de la résistance à l'acceptation de ces contrôles législatifs. Mais il ne voudra sans doute pas, par ailleurs, faire obstruction à la prérogative du Législatif d'exercer son pouvoir de surveillance des actes de l'Exécutif.

Il faudrait donc que les parlementaires puissent déterminer, en dernier ressort, les dispositions de la loi qui régira leur vérificateur. En raison du poids de l'Exécutif dans l'institution parlementaire, une telle réforme, comme ce fut le cas pour la récente loi sur l'Assemblée nationale de même que pour la réforme parlementaire, devra pouvoir compter sur la volonté politique clairement affirmée des premiers responsables du Gouvernement et, au premier chef, du Premier Ministre.

V. LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

1. Déploiement de la réforme

C'est avec plaisir et avec toute la déférence due à l'institution démocratique dont il relève que le vérificateur général observe le déploiement de la réforme parlementaire mise à l'essai il y a quelques semaines.

L'accord unanime des membres de l'Assemblée nationale sur cette réforme démontre une nouvelle vision des débats parlementaires qui semble, quant à nous, des plus propices à l'étude de notre Rapport annuel.

2. Mise en valeur de la vérification législative

En effet, une disposition prévoit que le vérificateur général sera entendu chaque année sur son Rapport par la Commission de l'Assemblée nationale. C'est pour le moins une nette amélioration sur la situation qui a prévalu durant les sept dernières années pendant lesquelles, de tous nos rapports déposés en Chambre, seule une partie de celui de 1981 a été étudiée.

La réforme prévoit également que des fonctionnaires pourront accompagner un ministre en commission parlementaire et éventuellement témoigner en leur propre nom. C'est là également une disposition fort bienvenue pour le vérificateur général qui souhaite que l'étude de son Rapport, qui concerne essentiellement l'administration, soit le moins possible l'occasion de débats partisans. Il est de plus à souhaiter que les fonctionnaires puissent être appelés à témoigner même en l'absence du ministre pour expliquer clairement des gestes posés dans l'exercice de leurs fonctions et ainsi donner sa pleine mesure au concept de l'imputabilité administrative en le dissociant de l'imputabilité politique.

3. Autres impacts

L'argument le plus impressionnant en faveur de la création de commissions parlementaires sectorielles est bien sûr de miser sur la spécialisation des députés. La réforme favorisera en effet pour ceux-ci l'expertise approfondie des différents aspects d'un même secteur plutôt que la connaissance d'une fonction isolée propre à tous les secteurs, telle la vérification législative. Ce très important avantage fera sans doute plus que compenser les inconvénients, pour l'étude du Rapport du vérificateur général, de l'abandon du concept des commissions fonctionnelles.

Ainsi il ne sera malheureusement plus possible que cette étude survienne devant un forum unique dépolitisant progressivement ses débats de façon souvent très productive, par exemple en ayant constamment à sa tête un membre de l'Opposition. De plus, bien que chaque commission sectorielle ait toute latitude d'étudier à fond la partie du Rapport la concernant, rien ne garantit explicitement que tel sera le cas, ni que toutes les parties importantes du Rapport seront examinées de façon cohérente.

L'étude des Comptes publics et de l'opinion du vérificateur général sur ces derniers n'est elle aussi qu'implicite dans les dispositions de la réforme. Bien qu'un bon nombre d'heures ait été prévu pour l'étude des prévisions budgétaires, l'adoption du budget ne constitue qu'une étape dans le contrôle parlementaire des fonds publics, soit l'autorisation législative préalable à la dépense. Il serait de la même logique que l'étude du compte rendu fait à l'Assemblée nationale par le Gouvernement sur la façon dont il a effectivement dépensé les fonds publics soit explicitement prévue, ainsi que l'examen de l'opinion du vérificateur du Parlement sur ce compte rendu.

C'est ainsi qu'il nous paraîtrait nécessaire que ces documents essentiels à l'obligation redditionnelle du Gouvernement envers l'Assemblée nationale, c'est-à-dire les rapports du Vérificateur général et les Comptes publics, soient nommément mentionnés dans les sujets faisant partie du mandat des commissions sectorielles.

4. Dynamisme du parlementarisme québécois

Les parlementaires ont fait l'unanimité sur la réforme, qui devient même un processus permanent. Avec en plus l'adoption prochaine d'une nouvelle loi sur la vérification législative, il faut compter que le dynamisme actuel du parlementarisme québécois aura d'autres occasions de se manifester.

C'est qu'en pratique, les recommandations du vérificateur général pour l'amélioration de la gestion des fonds publics risquent d'être de peu d'effet si elles ne sont pas relayées vers l'opinion publique par les soins des parlementaires. Il faudrait de plus que ces derniers aient l'occasion d'émettre à ce propos leurs propres recommandations et d'en faire le suivi. L'emploi judicieux par l'Assemblée nationale des ressources d'une personne désignée tel le vérificateur général peut ainsi avoir sur l'administration un effet dissuasif quant aux comptes rendus et pratiques de gestion inappropriés, et un effet incitatif puissant à corriger les lacunes relevées. L'Assemblée nationale pourrait, en poursuivant sa réforme, contribuer à amplifier encore davantage ces effets et ainsi être assistée plus efficacement dans l'exercice de son pouvoir de surveillance des actes de l'Exécutif.

VI. VÉRIFICATIONS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE

1. Une iniative récente

Le vérificateur général a indiqué à son Rapport de l'an dernier son intention d'entreprendre des études et des vérifications d'envergure gouvernementale. Celles-ci excèdent les frontières habituelles des vérifications effectuées à l'intérieur de chaque ministère ou organisme pour s'adapter aux systèmes impliquant plusieurs ministères ou intervenants gouvernementaux.

Cette nouvelle approche doit permettre au vérificateur général d'obtenir une vue d'ensemble des systèmes utilisés et de pouvoir ainsi analyser, pour le compte de l'Assemblée nationale, le rôle de tous les intervenants, telles les instances centrales, dans la mise en place et le fonctionnement de ces systèmes.

Deux études de cette nature ont été entreprises au cours de l'année. L'une concerne les subventions accordées aux établissements du réseau des affaires sociales pour leurs dépenses de fonctionnement et l'autre a porté sur la vérification interne.

2. Les résultats disponibles

On trouvera à la section V de la deuxième partie du présent Rapport des détails sur ces deux études, dont les grandes lignes sont données ci-dessous.

a. Les subventions aux établissements du secteur des affaires sociales

Cette étude a été entreprise en raison des sommes très importantes allouées aux établissements du réseau pour leurs dépenses de fonctionnement et du grand nombre d'intervenants participant à l'attribution et à la gestion financière de ces fonds publics.

Le vérificateur général examine donc la qualité de la gestion financière de ces intervenants et si l'imputabilité est supportée par une circulation d'information financière appropriée à partir du niveau des établissements jusqu'à celui de l'Assemblée nationale. Ce transfert d'information se fait par l'intermédiaire du ministère des Affaires sociales et avec le concours des instances centrales du gouvernement tels le ministère des Finances et le Conseil du trésor.

Prévue à l'origine pour durer deux ans, l'étude sera complétée au cours du prochain exercice. De l'expertise externe devra être utilisée à cet effet pour compléter celle disponible à l'intérieur du ministère et au vérificateur général. Les résultats de l'étude ne pourront être interprétés qu'à un stade plus avancé des travaux.

Le vérificateur général a sollicité la collaboration nécessaire à la réalisation de la première étape conduite au niveau du ministère des Affaires sociales. La direction du ministère a de plus accepté de contribuer de façon plus substantielle à la poursuite de l'étude en assumant la responsabilité de son exécution dans les réseaux d'établissements visés. La collaboration des autres intervenants, tels le Conseil du trésor et le ministère des Finances, sera aussi sollicitée lorsque leurs fonctions seront passées en revue.

La collaboration active des dirigeants et du personnel des entités soumises à la vérification législative est d'une grande importance. Elle ajoute beaucoup de valeur au travail du vérificateur général, et dans des domaines aussi complexes que celui des affaires sociales, elle permet à l'Assemblée nationale d'être informée dans de meilleurs délais. C'est ce qui motive le vérificateur général à tenir cette dernière informée du degré de coopération qu'il obtient dans ses diverses vérifications.

b. La vérification interne

Cette deuxième étude visait à examiner le degré d'application de la politique énoncée par le gouvernement en matière de vérification interne. Elle devait permettre également au vérificateur général d'évaluer l'emploi qu'il peut faire des travaux des vérificateurs internes de façon, par exemple, à éviter les duplications. Enfin, l'examen de la planification des vérificateurs internes pouvait éventuellement permettre au vérificateur général de coordonner ses travaux avec les leurs.

Notre étude nous a permis de conclure que cette politique n'est que très partiellement appliquée dans les ministères présentement. Il serait donc surprenant que le gouvernement ait pu en tirer beaucoup de bénéfices au plan de l'évaluation indépendante de l'efficacité des contrôles, qui est visée par cette opération.

Par ailleurs, il faut reconnaître au gouvernement le mérite d'avoir énoncé cette politique sur la vérification interne. Mais son application manque de stimulants puissants ou de contrôles d'implantation tel un simple échéancier.

Au travers des autres contraintes administratives, l'application de la politique sur la vérification interne n'a donc pas été perçue comme une priorité. On ne peut alors se surprendre des nombreuses déficiences relevées. Pensons par exemple aux ressources insuffisantes affectées à ces fins, ou au manque de soutien de la part des responsables aux plus hauts niveaux.

En raison du faible degré d'application de la politique dans les ministères, le vérificateur général ne peut lui non plus en tirer des bénéfices importants. Il ne pourra pas encore réduire significativement l'étendue de ses examens en utilisant les travaux des vérificateurs internes, ni se baser sur leur planification pour coordonner ses travaux avec les leurs.

Il faut toutefois relever que la situation de la vérification interne dans les organismes du gouvernement est substantiellement meilleure que celle existant dans les ministères.

3. Importance croissante de ces études

Les études et vérifications d'envergure gouvernementale permettent au vérificateur général d'expérimenter une nouvelle approche de la vérification, de développer une méthodologie et mettre au point une documentation appropriées et de former son personnel en ce domaine. Ces études sont menées pour le moment à l'intérieur du mandat traditionnel du vérificateur général. Il est cependant évident que l'expérience acquise de cette manière sera des plus utiles à la réalisation de vérifications intégrées que devrait permettre éventuellement l'élargissement de ce mandat.

Les travaux effectués à ce jour nous ont déjà permis de constater que de telles études permettront au vérificateur général:

- de disposer d'informations contribuant à fournir à l'Assemblée nationale des commentaires et remarques encore plus valables sur les activités et systèmes étudiés;

- de mettre à la disposition des gestionnaires soucieux d'améliorer la qualité de la gestion financière de leurs entités, des données très précieuses sur les systèmes et les activités étudiés; et

- de disposer d'informations susceptibles de l'aider à planifier, organiser et coordonner ses propres travaux de vérification financière dans les ministères et organismes ayant fait l'objet d'études.

Pour ces raisons, le vérificateur général a décidé de continuer l'implantation de cette approche de travail en introduisant systématiquement les études horizontales dans sa planification.

En conséquence, au cours du prochain exercice, nous nous proposons d'approfondir et de compléter l'étude sur les subventions des dépenses de fonctionnement des établissements du secteur des affaires sociales et d'en entreprendre de nouvelles. Celles-ci seront reliées à d'autres activités importantes qui touchent à la fois plusieurs ministères et organismes gouvernementaux.

VII. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT

1. Les états financiers

Les états financiers du gouvernement ainsi que l'opinion du vérificateur général à leur égard sont reproduits à l'annexe 1 du présent Rapport. Le vérificateur général émet de plus ci-après certains commentaires sur la présentation de ces états financiers, de même que des recommandations pouvant améliorer la compréhension qu'en ont leurs utilisateurs. Ces derniers peuvent être autant les législateurs et les administrateurs publics que les investisseurs, les économistes et les contribuables québécois en général.

a. Travaux de l'Institut canadien des comptables agréés (I.C.C.A.)

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, formé par l'I.C.C.A. en septembre 1981, poursuit ses travaux en vue d'améliorer et d'harmoniser les pratiques suivies dans le secteur public en matière d'information financière. Durant l'année qui vient de s'écouler, le Comité a publié sa préface des recommandations concernant la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Il a aussi fait paraître sa première prise de position en comptabilité qui traite de la publication des conventions comptables.

Dans la préface à ses recommandations, le Comité décrit essentiellement ses responsabilités et explique la portée de ses recommandations. Celles-ci s'adressent initialement aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et à leurs vérificateurs. Le Comité se propose toutefois d'étendre ses travaux aux gouvernements locaux et autres entités du secteur public.

La prise de position sur la publication des conventions comptables fut publiée dans sa forme définitive en septembre dernier. Ses quatre recommandations portent sur la nécessité de la publication des conventions comptables, les renseignements minimaux à fournir sur celles qu'adopte un gouvernement, leur mode de présentation ainsi que l'obligation d'indiquer dans une note aux états financiers la nature, le motif et l'incidence de toute modification importante à ces conventions.

Par ailleurs, le Comité poursuit ses travaux sur un projet visant à établir les objectifs des états financiers des deux principaux paliers de gouvernement. La prise de position résultant de ce projet d'importance majeure servira de cadre de référence à l'élaboration des normes de présentation des états financiers des gouvernements et des principes comptables de base pour mesurer leurs transactions financières.

Un autre dossier sur lequel le Comité se penche actuellement concerne un projet de normes de vérification dans le secteur public. Enfin, le Comité a commandé une étude de recherche sur les pratiques de présentation des états financiers des gouvernements locaux et en attend les résultats pour l'année 1984.

L'I.C.C.A. finance entièrement ses activités de recherche, mais utilise les compétences des nombreux milieux intéressés à ses travaux. Dans le cas du Comité dont il est question ici, la participation du vérificateur général du Québec est évoquée à la troisième partie de ce Rapport traitant de son organisation.

b. Les conventions comptables du gouvernement du Québec

Les recherches de l'I.C.C.A. auxquelles il est fait référence aux paragraphes précédents s'étaleront nécessairement sur plusieurs années encore, à cause de leur envergure. Elles ont débuté il y a déjà plus de deux ans à la suite du rapport d'un groupe d'étude formé par l'Institut pour examiner les rapports financiers des administrations publiques canadiennes.

Le rapport du groupe d'étude publié en 1980 et intitulé "Les Rapports financiers des administrations publiques"(3), démontrait que le Québec ne faisait pas exception à la règle en cette matière et qu'il avait besoin d'améliorer la qualité de ses rapports financiers tout autant que les autres administrations publiques. Ce besoin est d'ailleurs confirmé par les travaux que mène actuellement le Secrétariat du Conseil du trésor pour refondre les conventions comptables du gouvernement.

---

(3) Les Rapports financiers des administrations publiques, I.C.C.A., étude de recherche, Toronto, 1980, 233 p.

Aucun intervenant gouvernemental ne prétend non plus maintenant qu'il faille attendre l'établissement pour tout le Canada de principes comptables reconnus pour s'appliquer à toutes les administrations publiques. Au contraire, la contribution la plus significative d'un gouvernement à ce processus consiste à déterminer les conventions comptables qui sont les plus susceptibles, dans son cas, de présenter fidèlement et adéquatement sa situation financière et ainsi de faciliter l'évaluation de sa capacité de financer ses activités et d'honorer ses dettes et engagements. Il est ensuite beaucoup plus facile d'harmoniser les pratiques comptables et de permettre, par l'adoption de principes uniformes, la comparaison des données financières d'une année à l'autre et d'une juridiction à l'autre.

Plutôt que d'être inutilement attentiste, une telle approche par le gouvernement du Québec pourrait s'inspirer du rapport du groupe d'étude et des autres recherches en cours à l'I.C.C.A., et permettrait de régler tout de suite nombre de critiques qui s'élèvent contre la présentation actuelle des états financiers du gouvernement.

On pourrait ainsi fusionner en un seul document cohérent l'"énoncé" des conventions comptables approuvé par le Conseil du trésor, et l'"exposé" préparé par le Contrôleur des finances.

On pourrait surtout répondre à plusieurs des questions majeures soulevées dans les remarques du vérificateur général sur ces conventions comptables. Ces remarques traitent notamment du compte des régimes de retraite, des comptes à payer non inscrits en fin d'année, des placements dans les entreprises du gouvernement, de la provision pour créances irrécouvrables et de l'intégralité des états financiers du gouvernement, qui impliquent tous des montants considérables.

Le règlement de telles questions permettrait également d'éliminer certains expédients inacceptables qui consistent actuellement à mentionner seulement dans une note aux états financiers les effets d'une convention comptable qui n'exige pas la présentation fidèle de données financières aux états financiers mêmes.

Il y a maintenant trois ans et demi que le vérificateur général a remis au Secrétariat du Conseil du trésor ses commentaires sur un projet de révision des conventions comptables préparé par le Secrétariat. Depuis lors, le vérificateur général revient sans cesse à la charge sur la nécessité de compléter la révision en profondeur de ces conventions comptables.

L'automne dernier, le vérificateur général avait été avisé que cette révision constituait une priorité du Secrétariat du Conseil du trésor pour l'exercice en cours, soit 1982-1983. Il était même permis alors de penser que les conventions comptables révisées pourraient être appliquées aux états financiers du gouvernement de la même année.

Le vérificateur général a été très déçu d'apprendre au cours de l'été que le Secrétariat du Conseil repoussait encore l'échéance d'un an. Il promettait plutôt que les états financiers du gouvernement seraient présentés selon les nouvelles conventions au 31 mars 1984.

Les conventions comptables constituent les principes mêmes de production des états financiers du gouvernement. Elles sont donc d'une grande conséquence sur la présentation complète et fidèle des réalités financières du gouvernement à l'Assemblée nationale, de même qu'aux contribuables et autres utilisateurs de ces états financiers. Les présentes conventions comptables, conçues en 1971, furent revues seulement à la pièce depuis lors. Leur cohérence et leur crédibilité s'en sont trouvées affectées, comme en témoignent depuis de nombreuses années les remarques de tout ordre qui émaillent l'opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement.

La succession de délais qui ont marqué les dernières années aura au moins permis à tous les intervenants gouvernementaux de s'entendre sur la nécessité de procéder à cette révision. Une fois celle-ci complétée, il suffira de tenir compte du résultat des recherches en cours à ce sujet à l'I.C.C.A., par exemple à l'occasion d'une révision annuelle des nouvelles conventions comptables, qui pourraient ainsi être constamment gardées à jour.

c. Intégralité des états financiers du gouvernement

L'une des conventions comptables les plus importantes concerne la description de l'entité comptable d'où émanent les états financiers. Il peut être assez simple de se conformer à cette convention en produisant la description requise. Il se peut cependant que l'entité décrite doive inclure d'autres opérations ou d'autres entités pour être vraiment la plus significative possible.

Au cours de l'année, un travail de recherche a été entrepris par le vérificateur général sur l'entité comptable du gouvernement et les moyens par lesquels les états financiers pourraient le mieux représenter cette entité. Les états financiers étant un médium d'information utilisé en priorité par le Gouvernement pour s'acquitter de son obligation de rendre compte à l'Assemblée nationale, ils se doivent d'être complets et fidèles car les informations imprécises et incomplètes entravent la compréhension, l'évaluation et la prise de décision au lieu de les améliorer.

i. Les ministères

Les ministères ont toujours joué un rôle de premier plan dans la mise en oeuvre des politiques gouvernementales; leurs responsabilités et leurs obligations envers l'Assemblée nationale sont bien connues et leurs opérations financières sont reflétées en fin d'exercice dans les états financiers du gouvernement qui sont en fait ceux du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Dans la mesure où, dans le passé, les ministères administraient tous les programmes gouvernementaux, à toutes fins pratiques, les états financiers du Fonds consolidé ont alors pu rendre compte de l'ensemble de l'activité gouvernementale.

ii. Évolution

Cependant, en vue d'atteindre certains objectifs, le gouvernement fait de plus en plus appel à des organismes gouvernementaux distincts des ministères. En 1962, le gouvernement publiait les états financiers de dix commissions, régies ou offices en plus des états financiers du gouvernement. L'étude du vérificateur général a permis d'établir qu'il y a maintenant plus de 130 entreprises du gouvernement (y compris leurs filiales) et fonds spéciaux. Leur importance sur le plan monétaire est aussi devenue considérable, comme nous le verrons plus loin.

iii. Importance des entreprises du gouvernement et des fonds spéciaux

Les entreprises du gouvernement et fonds spéciaux qui forment les quelque 130 entités dont il est question plus haut comprennent les sociétés, commissions, régies, offices, fonds, etc., dont les opérations ne passent pas ou ne passent que partiellement par le Fonds consolidé du revenu; elles comprennent par ailleurs les entreprises de même nature qui présentent, dans l'ensemble gouvernemental, l'aspect particulier de dépendre entièrement d'un transfert de ressources du gouvernement.

Cette compilation des entités gouvernementales n'inclut pas tout. Ainsi elle ne comprend pas les filiales détenues par les filiales des sociétés d'État et les entreprises dont les actions sont majoritairement détenues par l'intermédiaire de deux sociétés d'État ou plus.

Nous avons dénombré également près de 50 organismes décisionnels ou consultatifs dont les dépenses de fonctionnement sont entièrement assumées par le Fonds consolidé du revenu. Ils apparaissent comme éléments de programmes de ministères au budget des dépenses du gouvernement et sont énumérés en annexe aux notes aux états financiers du gouvernement.

Enfin, nous avons inventorié environ 50 comités, conseils, commissions, offices, régies, organismes conjoints et organismes inopérants dans lesquels l'implication financière du gouvernement n'est pas évidente à première vue, mais qui pourraient faire partie de l'ensemble gouvernemental.

Pour l'année 1982, une compilation sommaire des données financières des entreprises du gouvernement et fonds spéciaux compris dans notre relevé nous a permis d'établir un actif total de l'ordre de 44 milliards $. Ce chiffre ne comprend pas l'actif de 15 milliards $ de la Caisse de dépôt et placement du Québec puisqu'il paraît déjà en grande partie à l'actif d'autres entreprises du gouvernement. Cependant, cette entreprise et d'autres comme la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Commission de la santé et de la Sécurité au travail présentent, quant à leur statut dans l'entité gouvernementale, des caractéristiques particulières qu'il faudra étudier.

Le fait que ces entreprises et fonds spéciaux aient encouru des dépenses de l'ordre de 9 milliards $ en 1981-1982, soit l'équivalent de près de la moitié des dépenses du gouvernement pour la même période, est une autre démonstration de leur importance. Point n'est besoin de mentionner que les dettes et les revenus de ces entités représentent aussi des sommes très substantielles.

Pour la plupart, les états financiers annuels des entreprises du gouvernement sont déposés à l'Assemblée nationale comme partie de leur rapport annuel. Les fonds spéciaux produisent des états financiers spécifiques qui sont reproduits dans les Comptes publics séparément des états financiers sommaires du gouvernement.

Il y a lieu de remarquer que les états financiers des entreprises du gouvernement sont habituellement regroupés dans un volume publié par le ministre des Finances intitulé "Entreprises du gouvernement du Québec" en vue de faciliter l'examen et l'analyse de leurs opérations et de leur situation financière. Dans les années antérieures, le volume a été produit dans un délai d'environ 12 mois après la fin d'année financière du gouvernement et pour l'année 1981-1982, il n'a été produit que plus de 19 mois plus tard. Ceci est de nature à diminuer l'utilité de l'information produite et à rendre plus difficile le travail de l'Assemblée nationale.

iv. Les états financiers du gouvernement sont-ils complets?

Les opérations gouvernementales couvrent donc un univers très large et elles sont effectuées à même le Fonds consolidé du revenu et le Fonds des services de santé, de même que par l'intermédiaire des diverses entreprises du gouvernement et des fonds spéciaux.

Les états financiers du gouvernement reflètent pour leur part l'ensemble des activités financières du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Ils n'incluent cependant que partiellement les opérations de la grande majorité des entreprises et fonds spéciaux du gouvernement que nous avons identifiés. Relativement à ces entités, on ne retrouvera ainsi aux états financiers du gouvernement que ses investissements au coût (sauf pour le cas d'Hydro-Québec où le montant porté au capital émis de l'entreprise remplace le coût) sous forme d'actions, prêts et avances, ses dettes à leur égard, les revenus qu'il en reçoit en dividendes, intérêts ou autrement et les dépenses effectuées en leur faveur, comme les contributions par exemple; on y présente aussi aux notes un tableau de l'avoir du gouvernement dans les entreprises et les passifs éventuels relatifs à ces entités. Sauf pour les renseignements fournis dans les notes, les états financiers du gouvernement ne reflètent pas les activités financières des entreprises et fonds spéciaux qui ne passent pas par le Fonds consolidé du revenu.

Face à la croissance du nombre d'entreprises et de fonds spéciaux et à l'importance des sommes qu'ils gèrent, les états financiers du gouvernement devraient-ils porter uniquement sur les deniers publics administrés par les ministères? Ou devraient-ils rendre compte de toutes les ressources financières de l'État, y compris celles qui sont affectées aux entreprises du gouvernement et aux fonds spéciaux? Les décisions des gouvernements quant à la manière de rendre les services devraient-elles diminuer la nécessité de rendre compte de toutes les activités dans les états financiers du gouvernement?

Dans la situation actuelle et puisque les états financiers du gouvernement ne reflètent pas l'ensemble des opérations des entreprises et fonds spéciaux, les états financiers du gouvernement deviennent de moins en moins complets et fidèles dans la mesure où ces entités prennent de plus en plus d'importance. Leur valeur comme instrument de reddition de comptes du gouvernement envers l'Assemblée nationale s'en trouve sensiblement altérée.

L'intégralité des états financiers du gouvernement est un problème qui préoccupe les gouvernements et aussi la profession comptable. Le sujet est traité dans l'étude de recherche publiée en 1980 par l'Institut canadien des comptables agrées et à laquelle nous avons référé précédem-

ment. Certains gouvernements se sont déjà inspirés de cette étude pour présenter dans leurs états financiers une vue d'ensemble de toutes leurs activités financières.

Sans sous-estimer les difficultés que présente la préparation d'états financiers comportant ces regroupements, le gouvernement devrait s'engager dans cette direction et présenter de tels états comme partie ou en addition aux états actuels. Ces états faciliteraient la compréhension de la nature et de la porté de toutes les opérations financières du gouvernement, y compris celles des entités par l'intermédiaire desquelles il exerce son action. Un tel changement aurait pour avantage, entre autres, d'améliorer le contrôle que doivent avoir les législateurs sur l'ensemble des pouvoirs financiers qu'ils ont délégués.

2. L'information financière fournie à l'Assemblée nationale

L'an dernier, le vérificateur général a exprimé à son Rapport l'avis suivant qui portait sur une partie très importante de l'information financière fournie à l'Assemblée nationale par le gouvernement:

> "L'Assemblée nationale est avisée annuellement des implications financières des programmes du gouvernement par deux documents essentiels du cycle d'imputabilité, soit le Livre des crédits et les Comptes publics. Il est primordial que ces deux documents fournissent des renseignements utiles pour que les mécanismes d'imputabilité puissent être vraiment valables. À notre avis, ces publications pourraient être améliorées considérablement afin de donner aux membres de l'Assemblée nationale une information plus adéquate leur permettant de mieux exercer leur contrôle sur la gestion et l'utilisation des fonds publics. De plus, ces mêmes publications devraient répondre aux besoins d'information d'autres utilisateurs et du public en général. Une étude sérieuse de ces documents aboutirait sans doute à des recommandations pour en améliorer le contenu tels la meilleure présentation, l'ajout de certains renseignements plus valables et l'élimination d'informations dont l'utilité peut être douteuse."

À la connaissance du vérificateur général, aucun travail significatif n'a été entrepris en ce sens par le gouvernement au cours de la dernière année. De plus, le vérificateur général propose à la section III de cette première partie intitulée "Principes pour une nouvelle loi", qu'il puisse commenter lui-même pour le bénéfice de l'Assemblée nationale le contenu du Livre des crédits et des Comptes publics dans le sens évoqué plus haut.

3. Autres informations financières publiées par le ministère des Finances

Le vérificateur général doit revenir dans ce Rapport sur les deux éléments soulevés l'an dernier sous cette rubrique.

Le vérificateur général propose donc de nouveau que le fascicule publié annuellement par le ministère des Finances et intitulé "États financiers du Québec" comporte les mêmes informations que le chapitre des Comptes publics portant le même titre.

En effet, les conventions comptables présentées aux fascicules des années financières terminées les 31 mars 1981 et 1982 ne sont pas aussi complètes et explicites qu'aux Comptes publics, ce qui n'est pas acceptable de toute façon et peut nuire à la compréhension du lecteur.

Qui plus est, l'opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement, qui comporte des remarques très importantes sur ces conventions comptables, n'est pas incluse aux fascicules des deux années. Le vérificateur général est d'avis que l'absence de ce rapport du vérificateur sur les états financiers et le simple renvoi aux Comptes publics pour l'y consulter peuvent induire le lecteur à croire que ces états financiers ne font l'objet d'aucune critique importante, ce qui n'est pas le cas.

Quant aux "Synthèses des opérations financières" publiées trimestriellement par le ministère des Finances, il n'y est toujours pas indiqué qu'elles se fondent sur des données financières non vérifiées. Les rapports financiers trimestriels des sociétés publiques comportent une telle mention.

De plus, afin d'assurer une compréhension adéquate des données publiées dans ces synthèses, on devrait y donner toutes les conventions comptables ou alors référer aux Comptes publics dans lesquels ces conventions sont déjà publiées. Le gouvernement pourra de plus s'inspirer en cette matière de la première prise de position du Comité de l'I.C.C.A. sur la comptabilité dans le secteur public, qui comporte des solutions alternatives.

VIII. IMPUTABILITÉ DES ORGANISMES ET ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT

1. Un mode d'intervention gouvernemental

Au cours des décennies qui ont suivi la dernière guerre, les gouvernements ont généralement beaucoup accru leurs interventions de nature économique et sociale. Et ils l'ont fait pour une bonne part par le biais d'entreprises et d'organismes gouvernementaux.

Ces entités disposent de capitaux propres ou de financement provenant en bonne partie des fonds publics. Tout en administrant souvent des programmes ou activités du gouvernement, ces mêmes entités ne sont cependant pas soumises aux contrôles du secteur public aussi directement que les ministères.

2. Une imputabilité à définir

Il serait nécessaire, puisque ces organismes et entreprises utilisent des fonds publics, que leur mode d'imputabilité envers le gouvernement et l'Assemblée nationale soit clairement défini dans une loi-cadre. Le vérificateur général revient sur ce point depuis plusieurs années déjà.

3. Le rôle du vérificateur général

Le vérificateur général a notamment pour rôle d'accréditer auprès de l'Assemblée nationale les comptes rendus du Gouvernement sur sa gestion des fonds publics. Il examine également les comptes de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement.

Aussi ses observations sur ces entités qu'il vérifie sont incluses au présent Rapport à l'Assemblée nationale. On les retrouvera à la section IV de la deuxième partie traitant des "Comptes et systèmes de contrôle des entreprises du gouvernement du Québec".

Nonobstant le besoin d'une loi-cadre clarifiant les liens d'imputabilité des entreprises et organismes du gouvernement, des propositions du vérificateur général traitant spécifiquement de ses interventions à l'égard de ces entités sont présentées à la section III de la présente partie intitulée "Principes pour une nouvelle loi".

DEUXIÈME PARTIE

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

La présente partie du Rapport expose les résultats de notre vérification. Elle comprend des remarques et des commentaires sur:

- Les états financiers du gouvernement du Québec;

- Les comptes et systèmes de contrôle du gouvernement du Québec;

- Les comptes et systèmes de contrôle des fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec;

- Les comptes et systèmes de contrôle des entreprises du gouvernement du Québec; et

- Les études horizontales.

I. ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Conformément à l'article 71a de la loi sur l'administration financière, j'ai procédé à la vérification des états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1983.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances. Mon personnel a obtenu tous les renseignements et toutes les explications nécessaires, et je tiens en mon nom et en celui de mes collaborateurs à remercier les fonctionnaires des ministères de leur concours.

Les états financiers ainsi que l'opinion s'y rapportant sont reproduits à l'Annexe I du présent Rapport intitulé "États financiers du gouvernement du Québec".

Les observations qui font l'objet de la présente section sont le résultat de ma vérification de ces états financiers et sont regroupées sous les rubriques suivantes: Revenus, Dépenses, Actif, Passif et Généralités.

Mon opinion comporte quatre remarques à l'égard de certaines conventions comptables en usage au gouvernement du Québec et une de portée générale. Les observations de la présente section reproduisent ces remarques:

- Dépenses

  Remarque portant sur l'imputation à la dette nette du montant porté à la provision pour créances irrécouvrables.

- Actif

  Remarque portant sur la comptabilisation des placements dans les entreprises du gouvernement.

- Passif

  Remarques portant sur les régimes de retraite et sur l'estimation des comptes à payer non inscrits.

- Généralités

Intégralité des états financiers du gouvernement.

Les observations portent aussi sur les lacunes dans la présentation des données financières, les inexactitudes des données financières et sur des conventions comptables qui n'ont pas fait l'objet de remarques spécifiques dans mon opinion.

B. OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS

1. REVENUS

Remboursements déduits des revenus du ministère

Conformément aux dispositions légales qui les régissent, des paiements et crédits sont accordés par le ministère du Revenu pour les remboursements d'impôts fonciers et les allocations de disponibilité à l'égard des enfants de moins de 6 ans. Ces paiements et crédits sont déduits des revenus du ministère et ils ne font pas partie du budget annuel des dépenses du gouvernement.

Pour l'année 1982-1983, les paiements et crédits afférents aux remboursements d'impôts fonciers ont été de 110,4 millions $ alors que ceux relatifs aux allocations de disponibilité se sont élevés à 167,8 millions $.

À notre avis, les remboursements précités représentent des dépenses imputées à des revenus fiscaux qui devraient apparaître de façon distincte aux états financiers.

2. DÉPENSES

a. Convention comptable non appropriée concernant l'imputation de la provision annuelle pour créances irrécouvrables

Conformément à une convention comptable en vigueur depuis l'année financière 1980-1981, la variation annuelle de la provision pour créances irrécouvrables, tant sur les comptes à recevoir que sur les prêts et avances, est portée à la dette nette. Les comptes à recevoir et les

prêts et avances jugés irrécouvrables et radiés au cours d'une année financière sont portés aux dépenses, sauf ceux pour lesquels une provision a été établie au 31 mars 1980.

En comptabilité d'exercice, lorsqu'une créance est jugée irrécouvrable, on doit créer immédiatement une provision pour cette créance et cette provision doit être imputée aux dépenses de l'année courante; le résultat des opérations est affecté d'autant. Au gouvernement du Québec, la plus grande partie des créances irrécouvrables est constituée de cotisations aux contribuables et de comptes aux mandataires, lesquels sont enregistrés aux livres comme comptes à recevoir et revenus au moment de leur émission; en vertu du principe du rapprochement des revenus et des dépenses, il devient donc nécessaire d'imputer une provision aux dépenses dès que les créances sont jugées irrécouvrables et non pas au moment où elles sont radiées. Comme l'expérience prouve qu'au gouvernement les radiations de créances irrécouvrables se font plusieurs années après l'établissement de la provision, la convention comptable a pour effet de reporter aux dépenses d'années futures une dépense de l'année courante.

À notre avis, la convention comptable de 1980-1981 est non appropriée et le gouvernement devrait imputer aux dépenses budgétaires de l'année, et non pas à la dette nette, le montant porté annuellement à la provision pour créances irrécouvrables. L'effet de cette convention comptable est de sous-évaluer les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de l'année 1982-1983 d'un montant de 109,3 millions $ (1981-1982: 79,5 millions $).

b. Présentation erronée des dépenses d'intérêt

Le système mécanisé concernant la cotisation et le traitement des comptes à recevoir des corporations au ministère du Revenu considère les intérêts sur les soldes créditeurs comme des réductions de revenus alors que ceux-ci devraient être classifiés comme dépenses d'intérêt. En raison des limites du système, le ministère doit effectuer manuellement, de temps à autre, des corrections pour bien identifier la dépense en intérêts. Toutefois, la majorité de ces corrections ne sont pas effectuées.

Ainsi, pour l'année financière terminée le 31 mars 1983, nous estimons à 7 millions $ les intérêts inscrits en déduction des revenus qui auraient dû être imputés au programme "Administration fiscale" du ministère du Revenu.

3. ACTIF

a. Comptes à recevoir

i. Créances à recevoir non enregistrées

Selon les conventions comptables, des créances à recevoir au montant de 361 727 $ auraient dû être inscrites dans les livres des ministères suivants au 31 mars 1983 et par conséquent les revenus du gouvernement auraient été augmentés d'autant.

	$
Industrie, Commerce et Tourisme	324 488
Travaux publics et Approvisionnement	37 239
	361 727

Par contre, une surévaluation des comptes à recevoir de 544 000 $ a été constatée au Conseil exécutif, comme suite à la préparation de réclamations pour des dépenses qui ont été surestimées au montant de 906 000 $ dans les comptes à payer en fin d'année. Les créances à recevoir du gouvernement sont donc surévaluées d'un montant net de 182 273 $.

De plus, le 1er janvier 1983, un montant de 22,9 millions $ représentant des dividendes et intérêts était en dépôt auprès d'une compagnie d'assurance en vertu du régime collectif d'assurances des cadres des secteurs public et parapublic (assurance-vie de base, assurance-maladie et assurance-salaire). La portion de ce montant attribuable au gouvernement, évaluée provisoirement à 7,4 millions $, n'apparaît pas comme créance à recevoir aux livres de la Commission administrative du régime de retraite au 31 mars 1983.

ii. Créance d'une entreprise du gouvernement

La Société de radio-télévision du Québec, depuis plus de trois ans doit une somme de 458 449 $ au ministère des Communications. Selon les informations obtenues, il est probable que ce compte soit payé par une subvention. Au 31 mars 1983, aucune provision pour perte n'a été inscrite concernant cette créance.

iii. Radiation de comptes à recevoir irrécouvrables

La provision de 420 millions $ pour créances irrécouvrables au 31 mars 1983 paraît suffisante pour couvrir les pertes anticipées sur les comptes à recevoir du ministère du Revenu.

Au cours de l'année 1982-1983, le ministère a effectué des radiations de comptes à recevoir de 1,2 million $ concernant exclusivement des comptes à recevoir antérieurs à 1968. Toutefois, il existe dans les livres du ministère au 31 mars 1983 quelque 100 millions $ de comptes à recevoir considérés irrécouvrables tels les faillites libérées, les abandons et annulations de charte, ainsi que les autres comptes dont la provision pour pertes a été établie à 100 %.

Des efforts devraient être entrepris par le ministère afin de radier les montants pour lesquels il n'y a plus espoir de recouvrement, tout particulièrement ceux mentionnés ci-dessus.

b. Placements - Actions, obligations, prêts et avances

i. Placements dans les entreprises du gouvernement

La convention comptable relative aux placements, adoptée par le Conseil du trésor et actuellement en usage au gouvernement, stipule que:

> "X - Les placements en actions et en obligations de même que les prêts et avances aux entreprises du gouvernement sont inscrits au coût alors que les autres prêts et avances sont montrés à leur valeur de réalisation estimative."

La vérification de la comptabilisation des placements du gouvernement dans ses entreprises en regard de cette convention nous amène à faire les remarques qui suivent.

1. Placement non comptabilisé au coût

Le placement dans Hydro-Québec est inscrit aux livres du gouvernement au montant de 4 374,1 millions $. Ce montant qui correspond aux réserves d'Hydro-Québec au 31 décembre 1980 ne représente pas un coût puisque le

gouvernement n'a pas été appelé à débourser quoi que ce soit. La convention comptable émise par le Conseil du trésor n'a donc pas été respectée puisqu'elle n'a pas été modifiée pour admettre la transaction sur cette base. Cependant, l'exposé du contrôleur des finances sur les conventions comptables a été modifié pour faire une exception du cas d'Hydro-Québec.

2. Baisse durable de valeur de placement non reflétée

Lorsqu'un placement dans une entreprise du gouvernement subit une baisse durable de valeur en raison de pertes nettes importantes accumulées sur de nombreuses années et de son incapacité de rencontrer ses obligations par elle-même, la valeur comptable de ce placement devrait être réduite en conséquence. C'est le cas du placement dans les entreprises suivantes:

- Sidbec

Au 31 mars 1983, le gouvernement détenait un placement de 603,5 millions $ dans Sidbec composé d'actions pour 582 millions $ et d'avances temporaires de 21,5 millions $.

L'analyse des résultats d'exploitation de Sidbec pour les 11 dernières années révèle qu'à l'exception de 1974 (bénéfice net de 10,4 millions $), cette Société a encouru annuellement des pertes pour atteindre un déficit d'opérations accumulé de 446,6 millions $ au 31 décembre 1982. Tenant compte d'un surplus d'apport de 51,8 millions $ provenant de subventions et d'aides des gouvernements, le déficit net s'élève à 394,8 millions $.

Au 31 décembre 1982, son fonds de roulement était déficitaire de 121,8 millions $.

À notre avis, le placement de 603,5 millions $ du gouvernement dans Sidbec au 31 mars 1983 a subi une baisse substantielle de valeur qui n'est pas reflétée aux livres du gouvernement.

- Société d'aménagement de l'Outaouais

Les avances à cette Société s'élevaient à 35,1 millions $ au 31 mars 1983 auxquelles s'ajoutaient des intérêts échus à recevoir de 21,9 mil-

lions $. Malgré des subventions annuelles reçues du ministère des Affaires municipales, le déficit net accumulé de la Société est passé de 4,5 millions $ au 31 mars 1979 à 22,8 millions $ au 31 mars 1983. Le placement dans cette Société a subi, à notre avis, une baisse durable de valeur qui n'est pas reflétée aux livres du gouvernement.

À notre avis, la convention comptable relative aux placements du gouvernement dans ses entreprises devrait être modifiée pour tenir compte des baisses durables de valeur.

3. Primes équivalentes à de l'intérêt sur achats de capital-actions inscrites au coût des placements plutôt qu'aux dépenses

La loi sur l'établissement par Sidbec d'un complexe sidérurgique intégré et la loi sur la Société générale de financement du Québec prévoient que le gouvernement est autorisé à payer une prime à l'achat de leur capital-actions, soit 17 666 000 $ pour Sidbec et 4 625 000 $ pour la Société générale de financement. Ces deux sociétés sont des filiales à part entière du gouvernement.

Cette prime est imputable par ces entreprises au paiement des intérêts sur les emprunts qu'elles devront contracter en anticipation du paiement total du prix des actions additionnelles souscrites par le gouvernement. Au 31 mars 1983, le gouvernement avait versé des primes respectives de 17 666 000 $ et de 2 223 450 $ à ces sociétés. Ces primes ont été imputées au coût du placement dans les comptes du gouvernement au lieu d'avoir été portés aux dépenses. Les placements sont donc surévalués de ces montants.

ii. Prêts aux étudiants - Réclamations des institutions de crédit sous examen par le ministère de l'Éducation

Le solde des prêts aux étudiants apparaissant aux livres du ministère de l'Éducation atteint 13,9 millions $ au 31 mars 1983, comparativement à 11,2 millions $ au 31 mars 1982. Comme par les années passées, ces prêts aux étudiants n'incluent pas les réclamations à l'étude présentées par les institutions de crédit à l'égard de prêts échus et en souffrance pour lesquelles le Service des prêts et bourses aura à assumer la perception jusqu'à concurrence des montants remboursés par le ministère aux

institutions de crédit. Au 31 mars 1983, les réclamations à l'étude totalisaient 7,7 millions $, et selon les informations obtenues, le ministère en assumerait la perception pour environ 2,5 millions $. La pratique veut que lesdits prêts sont inscrits comme élément d'actif du ministère au moment où ce dernier acquitte les réclamations présentées par les institutions de crédit.

4. PASSIF

a. Comptes à payer

Comme le mentionne la note complémentaire 5 aux états financiers du gouvernement, il est arrivé que, tant au cours des années antérieures que de l'année courante, des dépenses encourues n'aient pu être imputées sur un crédit et être portées aux comptes à payer en raison de certaines dispositions des conventions comptables et de la loi sur l'administration financière. Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer le passif et la dette nette au 31 mars 1983 de 1,344 millions $ (31 mars 1982: 1,431 millions $). D'autre part, les dépenses et le déficit des opérations budgétaires sont surévalués de 87 millions $ pour l'année financière 1982-1983. Un tableau de ces comptes à payer non inscrits apparaît à l'Annexe 3 des notes complémentaires aux états financiers et contient les renseignements suivants:

	(milliers $)
Pour des dépenses de fonctionnement et de capital encourues au 31 mars 1983 et non comptabilisées	
Marchandises livrées et services rendus	11 007
Indemnités d'expropriations afférentes à des biens dont le gouvernement avait pris ou pouvait légalement prendre possession avant le 1er avril	38 695
Solde dû sur les biens achetés à terme	3 331
	53 033

Pour des dépenses de transfert afférentes à des frais encourus au 31 mars 1983 et non comptabilisées

À verser aux commissions scolaires et aux institutions qui opèrent à budget dans le cadre de politiques ministérielles, y compris le transport scolaire

	Année 1982-1983	Années antérieures	
Institutions de santé et établissements de services sociaux	55 516	345 631	401 147
Commissions scolaires			
Fonctionnement	(71 036)	679 859	608 823
Transport	45 990	11	46 001
Collèges d'enseignement général et professionnel	49 292		49 292
Universités	74 087		74 087
Institutions privées d'enseignement	25 186		25 186
	179 035	1 025 501	1 204 536
À verser à des commissions de transport pour les frais de fonctionnement			62 991
À verser à divers organismes et personnes			23 209
			86 200
			1 343 769

Les principaux critères qui ont servi de base pour établir ces comptes à payer non inscrits sont les suivants:

- Les dépenses encourues au 31 mars 1983 par le gouvernement pour la marchandise livrée, des services rendus et des biens acquis ou dont il pouvait légalement prendre possession. L'identification et la détermination de ces dépenses et comptes à payer non comptabilisés proviennent principalement des transactions enregistrées dans les trois mois subséquents.

- Les comptes à payer à l'égard des bénéficiaires de transfert du gouvernement qui agissent comme agents du gouvernement dans l'exécution de ses programmes. Ces comptes à payer à des commissions scolaires, institutions d'enseignement, de santé et établissements de services

sociaux doivent représenter une estimation valable du montant de la dépense remboursable encourue par le bénéficiaire du transfert en tant qu'agent, en autant que ces dépenses constituent des frais payés par l'agent au 31 mars 1983 et remboursables subséquemment par le gouvernement. Ainsi, la partie courue du service de la dette des commissions scolaires, des institutions d'enseignement, de santé et des établissements de services sociaux n'est pas considérée aux comptes à payer non inscrits.

Dans ces cas précis, ces dépenses sont faites par les agents dans le cadre de politiques ou normes gouvernementales et le gouvernement rembourse à l'agent les dépenses qu'il a faites en son nom.

- Les comptes à payer relatifs à des dépenses de transfert consistant en participation ou assistances venant à échéance ou payables avant la fin de l'année financière.

À notre avis, les méthodes comptables devraient être modifiées de façon à ce que tous les frais encourus directement par le gouvernement pour une année financière soient inscrits aux livres en fin d'année; on devrait faire de même pour les dépenses de transfert afférentes à des frais de fonctionnement encourus au 31 mars par les commissions scolaires, les institutions d'enseignement, de santé et les établissements de services sociaux. Ces modifications aux méthodes devraient être adoptées même si en raison de leur application les états financiers devaient montrer un excédent des dépenses sur les crédits autorisés.

b. Régimes de retraite

i. Comptabilisation des coûts des différents régimes de retraite

Une distinction doit être faite entre la méthode suivie pour la comptabilisation des coûts des différents régimes de retraite et leur mode de financement immédiat ou futur. Nous croyons que tous les coûts relatifs aux régimes de retraite devraient être comptabilisés sur la base d'exercice, la quote-part du gouvernement du coût de ces régimes devant être inscrite à mesure que ses employés et ceux des organismes publics acquièrent des bénéfices ou des droits. Le fait de suivre une telle méthode de comptabilité ne signifierait pas pour autant que les obligations des régimes devraient être capitalisées, c'est-à-dire financées par l'acquisition de placements équivalents à de telles obligations. La décision de capitaliser ou non les obligations des régimes est une question de politique financière et non de comptabilité.

Le gouvernement comptabilise une partie seulement de ses obligations envers ses régimes de retraite; il fournit toutefois dans la note complémentaire 6 aux états financiers des renseignements quant à ses obligations globales. Si une telle façon de procéder peut actuellement paraître tolérable en ce qui regarde le passif actuariel pour le service antérieur non comptabilisé, il ne faut pas oublier que toutes les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes et qu'il serait donc normal de les retrouver au passif dans les états financiers eux-mêmes.

Les coûts reliés au service courant devraient être comptabilisés au complet dans l'année où ils sont encourus. Les coûts relatifs au service antérieur non inscrits au passif devraient l'être et imputés aux dépenses par voie d'amortissement des frais reportés selon une méthode appropriée ou imputés en total directement à la dette nette.

ii. Compte des régimes de retraite

Ce passif de 4 488,7 millions $ est composé de 2 930,7 millions $ pour le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et de 1 558,0 millions $ pour les autres régimes. Les remarques qui suivent doivent être lus en tenant compte de la note complémentaire 6 aux états financiers du gouvernement.

1. Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP)

Le passif de 2 930,7 millions $ à l'égard de ce régime ne comprend pas 1 297,2 millions $ pour d'autres obligations du gouvernement envers ce régime dont les estimations ont été établies aux dates mentionnées ci-après.

Le passif comptabilisé à l'égard du RREGOP ne tient pas compte en effet des obligations du gouvernement relatives aux participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour ce régime et celles découlant des crédits de rentes octroyés à certains retraités du secteur des affaires sociales; ces obligations sont estimées par la Commission administrative du régime de retraite à 841,3 millions $ au 31 décembre 1982. Il ne comprend pas non plus les obligations du gouvernement relatives aux régimes supplémentaires de rentes gérés par la Commission dont l'évaluation actuarielle au 31 décembre 1981 s'élevait à 28,2 millions $. Enfin, les intérêts non comptabilisés au 31 mars 1983 s'élèvent à 427,7 millions $.

À notre avis, des mesures dévraient être prises pour compléter l'inscription de ces obligations du gouvernement totalisant 1,3 milliard $ envers ce régime.

2. Autres régimes de retraite

Les obligations envers les participants des régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des membres de la Sûreté du Québec et autres sont à la charge du gouvernement. Les conventions comptables en vertu desquelles sont comptabilisées ces obligations stipulent: "la contribution du gouvernement en tant qu'employeur, tant pour le service courant que pour le service antérieur, est imputée aux dépenses budgétaires et établie selon la politique budgétaire déterminée par le gouvernement".

La politique budgétaire détermine que:

> "à compter de l'année financière 1979-1980, les contributions du gouvernement aux régimes de retraite autres que le RREGOP et qui sont administrés par la Commission administrative du régime de retraite sont établies comme suit:
>
> a. pour le service courant: 140 % du total des cotisations reçues des participants et, à compter du 1er juillet 1982, 100% dans le cas du régime de retraite des fonctionnaires et du régime de retraite des enseignants;
>
> b. pour le service antérieur: amortissement, sur une période de 50 ans, des déficits actuariels estimés au 31 décembre 1978 par la Commission administrative du régime de retraite;
>
> à compter de l'année financière 1980-1981, le solde créditeur du compte non-budgétaire au 31 mars précédent de chacun des régimes de retraite porte intérêt au taux appliqué par la Caisse de dépôt et placement du Québec sur les dépôts à son fonds général pour l'année civile se terminant au cours de l'année financière en cause du gouvernement".

Le montant imputé aux dépenses de l'année 1982-1983 selon cette politique budgétaire est le suivant:

	(million $)
Service antérieur au 31 décembre 1978	249,6
Service courant de l'année 1982-1983	183,7
Intérêt sur le solde créditeur des comptes des autres régimes de retraite au 31 mars 1982	119,9
	553,2

La Commission a estimé le passif envers ces régimes à 10 733,6 millions $ au 31 décembre 1982. Au 31 décembre 1981, le passif qui avait été estimé à 10 545,8 millions $ a été révisé à 9 640,8 millions $ selon les évaluations actuarielles.

Entre le 31 décembre 1981 et le 31 décembre 1982, le passif a augmenté de 1 092,8 millions $. Par contre, l'augmentation de ce passif inscrit aux livres au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1983 n'a été que de 561,7 millions $ (soit 553,2 millions $ imputés aux dépenses et le solde provenant de l'intégration de l'Office des autoroutes du Québec). La contribution d'employeur inscrite aux livres est donc nettement insuffisante. Il faut cependant préciser que les nouvelles dispositions législatives adoptées en 1982 et qui font que pour les régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants la participation des employeurs et des employés est égale, ont pour effet de modérer la progression du déficit du gouvernement envers ces régimes à compter du 30 juin 1982.

Au 31 mars 1983, le montant inscrit aux livres du gouvernement à l'égard du passif de ces régimes de retraite est de 1 558,0 millions $. Par rapport au passif estimé de 10 733,6 millions $ au 31 décembre 1982, le passif non inscrit aux livres est de plus de 9 milliards $.

Cette situation s'explique principalement ainsi:

- Une partie seulement du coût du service antérieur au 31 décembre 1978 a été comptabilisée par l'intermédiaire de la méthode d'amortissement prévue à la politique budgétaire du gouvernement.

  De plus, l'amortissement annuel du coût du service antérieur est inférieur à l'accroissement du passif à ce titre au cours de l'année. La méthode d'amortissement qui a été adoptée à compter de l'année financière 1979-1980 prévoit qu'il en sera ainsi pour les 37 premières années et que la situation se résorbera au cours des 13 dernières.

- Le montant porté aux dépenses pour le service courant, calculé à 140% des cotisations des participants aux régimes de retraite autres que ceux des fonctionnaires et des enseignants est inférieur aux coûts réels.

  Pour les régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants, le montant porté aux dépenses pour le service courant calculé à 140 % des cotisations des participants et cela, jusqu'au 30 juin 1982, était aussi inférieur aux coûts réels.

À notre avis, les conventions comptables concernant ces autres régimes de retraite ne devraient pas se définir par une référence à une politi-

que budgétaire mais elles devraient énoncer dans leur libellé même la façon dont tous les coûts afférents aux services courant et antérieur doivent être comptabilisés.

c. Dette publique - Autres emprunts

Au cours de l'année financière 1982-1983, le ministère des Finances a émis des billets du Québec d'une valeur nominale totale à l'échéance de 50 millions $ sur le marché international. Cette émission a été vendue au prix de 66,809 % du montant en principal, au taux nominal de 8,5 % et pour une durée de dix ans.

Le ministère a comptabilisé cet emprunt à 66,809 % de la valeur nominale émise et amortira l'escompte de 16,6 millions $ sur la durée de l'emprunt. Cette méthode de comptabilisation déroge aux conventions comptables du gouvernement. Celles-ci, en effet indiquent que les escomptes sur la dette obligataire doivent être imputés aux dépenses de l'année financière au cours de laquelle ces frais ont été initiés.

L'effet d'une telle dérogation aux conventions comptables du gouvernement a été de sous-évaluer le passif et les dépenses de 16,6 millions $ au moment de l'emprunt et de surévaluer annuellement les dépenses d'un montant équivalent à l'amortissement de l'escompte.

Cependant, l'exposé du contrôleur des finances sur les conventions comptables a été modifié pour faire une exception pour ce genre d'emprunt fait à un fort taux d'escompte.

d. Passif éventuel

Les conventions comptables mentionnent que les réclamations en cours faisant l'objet de poursuites judiciaires contre le gouvernement ne sont pas comprises dans les passifs éventuels et ainsi leur montant n'est pas déclaré. Nous croyons qu'une modification des conventions comptables s'impose et que ces réclamations contre le gouvernement qui constituent des passifs éventuels devraient être rapportées aux états financiers.

5. GÉNÉRALITÉS

Intégralité des états financiers du gouvernement

Tel que mentionné à la note complémentaire 1, les états financiers du gouvernement du Québec comprennent les comptes relatifs au Fonds conso-

lidé du revenu et ceux du Fonds des services de santé où sont comptabilisées les opérations de l'administration gouvernementale. Les opérations financières des ministères inscrites au Fonds consolidé du revenu comprennent aussi celles des organismes du gouvernement qui apparaissent à l'Annexe 1 de la note complémentaire dont les revenus ou les frais d'administration y sont crédités ou imputés en tout ou en partie; toutefois, cette annexe exclut les organismes du gouvernement qui bénéficient de subventions à même ce Fonds.

Cependant, les états financiers ne sont pas complets parce qu'ils ne présentent pas l'information financière globale du gouvernement. Depuis quelques années, celui-ci fait de plus en plus appel à des entreprises du gouvernement et fonds spéciaux pour s'acquitter de certaines fonctions particulières. Ces entités présentent des états financiers distincts dans lesquels on retrouve diverses activités financières qui ne sont pas incluses aux états financiers du gouvernement.

À notre avis, le gouvernement devrait considérer un regroupement des comptes de ses entreprises et fonds spéciaux qui faciliterait la compréhension de toutes les opérations financières du gouvernement. La présentation de l'information financière relative à ces entreprises et fonds spéciaux comme partie ou en addition aux états financiers actuels du gouvernement aurait pour avantage d'améliorer l'ensemble de l'information financière présentée aux Comptes publics.

II. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Conformément aux articles 77 et 78 de la loi sur l'administration financière, nous soumettons dans la présente section, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées. De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des ministères afin d'obtenir leur point de vue qui, lorsqu'il a été possible de le faire, est donné en contrepartie.

B. REMARQUES ET COMMENTAIRES

1. AFFAIRES CULTURELLES (MUSÉE DU QUÉBEC)

a. Contrôle exercé sur les oeuvres d'art

i. Contrôle des acquisitions

Au moment de notre vérification en février 1983, le registre des acquisitions des oeuvres d'art n'était pas à jour; les oeuvres acquises depuis mars 1982 n'étaient pas inscrites à ce registre. Les directives émises sont à l'effet qu'une oeuvre d'art n'est inscrite au registre qu'au terme de tous les travaux de recherche à effectuer au sujet de l'oeuvre, qu'elle soit acquise par achat ou par donation. Dès 1979, une vérification par les employés du Musée du registre des acquistions avait démontré qu'il n'était pas à jour et ne correspondait pas à l'inventaire physique.

- **Recommandation**

Les acquisitions devraient être inscrites au registre dès l'établissement du droit de propriété du Musée. Cette façon de procéder contribuerait à assurer l'intégralité des inscriptions au registre des acquisitions et cela, sans délai.

- **Réaction du Musée**

"Notre objectif consiste à rendre disponibles les fiches complètes du dossier de l'oeuvre pour faciliter la recherche... pour finalement inscrire les oeuvres dans le registre. Pour les chercheurs et le personnel du Musée, cette dernière opération est la moins urgente... De plus, l'inscription des oeuvres (numéro d'inventaire, nom de l'artiste, titre de l'oeuvre) dans notre cahier de travail assure l'intégralité des inscriptions dans le registre des acquisitions. Le retard dans la réalisation de ces opérations pour l'année 1982 peut rendre notre méthode suspecte, mais ce retard est accidentel."

ii. Contrôle de l'inventaire des oeuvres d'art

Il n'existe pas au Musée de registre d'inventaire qui fournirait le détail de sa collection et qui permettrait de contrôler en tout temps l'existence des oeuvres d'art.

- **Recommandation**

L'instauration d'un registre d'inventaire complet des oeuvres d'art devrait être l'une des principales préoccupations à court terme du Musée. À ce sujet, qu'il suffise de citer l'extrait d'un rapport de 1979 de la Commission d'enquête concernant la disparition de certains biens culturels: "Il n'y a pas de compromis possible: l'inventaire est une nécessité. À moins que l'État ne veuille "enterrer ses trésors", l'inventaire doit être une priorité absolue."

- **Réaction du Musée**

> "Nous sommes conscients de certaines déficiences au niveau de l'inventaire comme mesure de contrôle de la présence ou de l'absence des oeuvres. Par contre, la création des dossiers des oeuvres favorise la planification des acquisitions, la recherche et la mise en valeur de la collection."
>
> "Lors de la vérification de 1979, nous étions dans un processus d'inventaire que nous avons plus ou moins terminé en 1981. Notre projet actuel d'inventaire s'échelonne sur trois ans: 1983 - peinture/orfèvrerie; 1984 - oeuvres sur papier; 1985 - sculpture/art décoratif; la même séquence serait reprise les années suivantes de sorte qu'un inventaire serait fait pour chaque secteur de la collection à tous les trois ans."

iii. Contrôle des sorties d'oeuvres d'art

1. Registre et permis de sortie de matériel

Nous n'avons pu nous assurer qu'un permis avait été émis pour chacune des oeuvres enregistrées comme étant sorties du Musée. De façon générale, lorsque des permis de sortie sont émis, ils ne sont pas suffisamment explicites et le registre des oeuvres sorties ne réfère pas au numéro du permis. De plus, nos sondages ont révélé que des informations contenues

à ce registre étaient inexactes. Ainsi 10 oeuvres n'étaient pas situées à l'endroit y indiqué, 23 oeuvres prêtées n'y étaient pas inscrites et cinq oeuvres en main étaient enregistrées comme étant sorties.

- **Réaction du Musée**

"Nous prenons note de vos remarques et nous trouverons les solutions qui s'imposent."

2. Mesures de contrôle sur l'accès aux réserves d'oeuvres d'art

Les mesures de contrôle sur l'accès à l'une des réserves d'oeuvres d'art prévoient, entre autres directives, que toute personne qui y pénètre signe le registre d'identification situé à l'entrée de celle-ci. Cette directive n'était pas respectée. De plus, bien que les responsabilités aient été définies quant au contrôle de la localisation et du déplacement des oeuvres, la directive en vigueur ne prévoit pas que le responsable des réserves soit informé des sorties d'oeuvres, qu'il s'agisse de déplacements internes ou même à l'extérieur du Musée.

- **Réaction du Musée**

"Pour assurer le contrôle de la circulation des oeuvres, le conservateur des Archives sera responsable de l'inventaire et du contrôle de la localisation et de la circulation des oeuvres. Il sera donc le seul autorisé à signer un permis de sortie des oeuvres des réserves pour toutes les destinations possibles: bureaux des ministres, musées, salles d'exposition, studio-photo ou autres. Une fiche de même nature, mais plus grande que l'ancienne, sera remise en opérations. Elle sera signée par le responsable des Archives pour le départ et le retour des oeuvres."

3. Déficiences de contrôle sur les oeuvres prêtées

En février 1983, 178 oeuvres, soit environ 80% des oeuvres prêtées par le Musée, servaient à décorer les bureaux des ministres, des hauts fonctionnaires, des délégations du Québec à l'étranger et du chef de l'opposition. De façon générale, le Musée ne dispose pas de pièces justificatives écrites valables prouvant ces sorties ou portant la signature de l'emprunteur. De plus, le Musée ne fait pas de vérification systématique afin de s'assurer que les oeuvres prêtées sont encore à l'endroit indiqué.

Notre vérification, de l'existence de ces oeuvres prêtées, par des visites aux emplacements prévus lors de l'emprunt ou par des demandes de confirmation auprès des emprunteurs, nous a révélé que trois tableaux étaient absents. L'un de ces tableaux est identifié au registre des sorties comme appartenant à un autre ministère. De plus, 10 autres n'étaient pas à l'endroit prévu. Un autre tableau n'avait pas été vu sur place lors de notre visite mais il fut retracé par la suite.

- **Recommandation**

Le Musée se doit d'améliorer ses contrôles de sorties ainsi que son "fichier de circulation" des oeuvres prêtées. De plus, l'exercice d'un contrôle interne efficace nécessite non seulement de connaître le détenteur d'une oeuvre mais aussi de s'assurer de son existence par des visites sur place de temps à autre.

- **Réaction du Musée**

> "Votre constat relatif à l'absence de pièces justificatives valables pour les prêts des oeuvres aux ministères et délégations est juste. Nous allons établir un document identifiant les oeuvres prêtées et leur localisation précise. Ce document devra être signé par la personne directement responsable de l'emprunt, soit le ministre, le délégué général ou le haut fonctionnaire concerné. La vérification exécutée par votre service sera complétée et nous en profiterons pour faire signer les ententes de prêt.
>
> La création de la collection de prêt pourrait éventuellement régler les problèmes qui sont identifiés."

iv. Contrôle des oeuvres en dépôt

Le Musée ne tenait pas de registre des oeuvres en dépôt dans ses locaux. Ces oeuvres sont évaluées à environ 1,5 million $.

- **Recommandation**

La création d'un registre des oeuvres en dépôt s'impose de par leur nombre, leur valeur et la responsabilité qui en est dévolue au Musée.

- **Réaction du Musée**

"Votre observation est juste. Nous nous engageons à réaliser un registre indépendant pour les oeuvres en dépôt...".

"Nous sommes très conscients des lacunes que vous soulevez dans votre rapport. Nous devons toutefois souligner que les oeuvres en dépôt sont tout de même mieux protégées au Musée du Québec que dans leurs lieux d'origine."

b. Protection des oeuvres d'art

i. Humidité

Dans son bulletin technique d'avril 1975, l'Institut canadien de conservation recommande le maintien d'un pourcentage d'humidité relative entre 45% et 56% pour la conservation des oeuvres d'art; ce pourcentage d'humidité ne doit pas dépasser 65% en été ou être moindre que 45% en hiver. Hors de ces normes, les oeuvres pourraient être endommagées. Même à l'intérieur de cette échelle, des changements rapides peuvent endommager les articles particulièrement sensibles.

Les lectures hygrothermographiques de deux des salles du Musée ainsi que de l'une de ses réserves et de son entrepôt ont démontré que le degré d'humidité relative n'y est pas constant. De plus, ce pourcentage d'humidité relative relevé lors de ces lectures est non conforme, été comme hiver, aux normes recommandées par l'Institut canadien de conservation.

Enfin, le risque de détérioration est d'autant plus élevé que des variations importantes d'humidité se produisent rapidement, ce qui pourrait être néfaste pour certaines oeuvres d'art telles que les tableaux.

ii. Température

Aucun système électrogène n'est en place au Musée pour éviter des baisses de température lors des pannes électriques. Cependant, le relevé des températures a démontré qu'en général ce degré était relativement constant, à l'exception d'une salle où la température s'y maintient de façon générale au dessus de 22°c, maximum acceptable établi par l'Institut précité.

iii. Éclairage

Nos tests du niveau d'éclairage au Musée ont démontré que l'intensité lumineuse des salles 5 et 6 en particulier était trop intense. Selon les normes publiées par deux organismes spécialisés, on ne doit pas exposer un tableau à une intensité supérieure à 150 lux et le papier à plus de 50 lux. Des huit endroits échantillonnés dans la salle 5, quatre dépassaient le niveau acceptable et il en était de même pour dix des onze endroits échantillonnés dans la salle 6.

iv. Conditions particulières des réserves

À la réserve du quatrième étage, les tableaux sont suspendus à des grilles qui se déplacent sur des rails fixés à un plancher légèrement incliné. Lorsque l'on déplace ces grilles, il faut être prudent car les tableaux peuvent s'entrechoquer, risquer de perdre de la matière picturale ou même tomber. Au mois de décembre 1982, un tableau est tombé et la toile s'est déchirée. De plus, dans la réserve des sculptures au sous-sol, les oeuvres y sont entreposées sans ordre et plusieurs sont remisées sur le plancher.

- Réaction du Musée

Le Musée nous a souligné que la partie la plus ancienne de la bâtisse a été construite avant 1930, que l'aile arrière date du début des années 1960 et que l'ensemble de la bâtisse ne correspond pas aux normes muséologiques comtemporaines. "Pour ce qui est des problèmes d'éclairage, le Musée au grand complet est déficient. Nous pallions à la situation tant bien que mal" ajoute-t-on. En ce qui concerne la réserve du quatrième étage, une étude a révélé que la bibliothèque pourrait être la cause de l'inclinaison de son plancher et des travaux sont prévus au budget 1983-1984 pour améliorer la situation, selon la Direction du Musée qui ajoute que l'aménagement physique des réserves sera réalisé en collaboration avec un architecte.

2. AFFAIRES SOCIALES

a. Suivi des commentaires formulés par les vérificateurs externes des établissements de santé et de services sociaux

Au terme de la vérification de chacun des établissements, les vérificateurs externes doivent rapporter, s'il y a lieu, les déficiences constatées au cours de leurs travaux.

Mis à part les dossiers des représentants financiers de la Direction de la consultation et de la protection sociale du ministère, nous ne pouvons retracer dans les dossiers des autres représentants financiers la preuve qu'un suivi a été effectué par ces derniers à l'égard des déficiences rapportées par le vérificateur externe de l'établissement.

- **Recommandation**

Le représentant financier devrait faire un suivi rigoureux des commentaires particuliers émis par les vérificateurs externes et les consigner dans ses dossiers.

- **Réaction de la direction**

"Le fait de ne pas retrouver trace de suivi ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a pas eu suivi."

"Tout le processus de vérification externe, y compris l'utilisation qu'on fait de ces rapports au ministère, est sous analyse; nous verrons à corriger les anomalies que révélera cette étude."

b. Contrats annuels entre le ministère et les établissements hospitaliers et centres d'hébergement privés

Au moment de notre vérification à l'automne 1982, le ministère n'avait pas encore conclu d'entente avec les établissements et les centres privés concernant le remboursement des dépenses de fonctionnement de l'année 1982-1983. La conclusion aussi tardive de ces ententes ne permet pas au ministère de connaître en temps opportun les coûts réels qu'il devra encourir à l'égard de ces établissements.

- **Recommandation**

Ces ententes devraient être conclues avant le début de l'année financière.

- **Réaction de la direction**

"Des négociations sont en cours avec les établissements privés pour en arriver à une entente permanente et non annuelle. Le ministère a un mandat du Conseil du trésor à cet effet."

3. AGRICULTURE, PÊCHERIES ET ALIMENTATION

Disponibilité des programmes d'aide à la production agricole

Notre vérification des systèmes d'approbation et de paiement des subventions du ministère n'a pas révélé de déficiences majeures.

Nous avons noté toutefois que les énoncés de certains programmes agricoles ainsi que des normes et procédures y afférentes précisant la nature de l'aide financière, les modalités d'application et les contrôles administratifs avaient été mis à la disposition des bureaux de renseignements agricoles beaucoup trop tard. Dans certains cas, en effet, les détails des programmes n'ont été disponibles que trois mois après la date effective de leur mise en application fixée au 1er avril de chaque année.

Les bureaux de renseignements agricoles ne possédaient donc pas, dès le début de la mise en application de certains programmes, les outils nécessaires pour assurer les gestionnaires du ministère que les normes étaient bien respectées et que les objectifs visés étaient poursuivis par les agriculteurs qui se prévalaient des bénéfices des programmes agricoles. Nous avons également constaté comme autre conséquence que des subventions avaient été octroyées à des bénéficiaires qui n'avaient pas respecté certaines exigences administratives diffusées trop tard aux bureaux de renseignements.

- **Réaction du ministère**

"Au cours des derniers exercices financiers, nous avons mis beaucoup d'emphase à la solution de ce problème en établissant des échéanciers qui nous permettraient de respecter les dates de disponibilité des programmes.

Les facteurs qui ont empêché le respect de l'échéancier ont été identifiés et nous ferons tout en notre possible afin que les programmes soient disponibles à temps pour l'exercice 1983-1984."

4. COMMUNICATIONS

a. Facturation des services téléphoniques

Dans les secteurs de la téléphonie locale et de l'interurbain, nous avons relevé des lacunes au niveau de la vérification des frais facturés et de la disponibilité de l'information y afférente. En effet, nous avons constaté:

- que les frais mensuels des services téléphoniques sont souvent payés sans être vérifiés; dans les cas où une vérification est effectuée, elle est faite après paiement avec plusieurs mois de retard;

- que le registre d'inventaire du réseau téléphonique n'est pas complet. En effet, seuls y sont inscrits les numéros de réquisition afférents aux modifications de service;

- que les ministères et les organismes ne confirment pas la date d'installation ou de déplacement des appareils et lignes téléphoniques. Le document reçu du fournisseur du service téléphonique constitue la seule indication que le service a été rendu.

Ces lacunes ont déjà été mentionnées dans le rapport du 31 mars 1981 à l'Assemblée nationale (réf. 66).

- Réaction du ministère

> "Nous admettons qu'il s'est produit des retards importants au niveau de la vérification de la "continuité" de la facturation... Cependant, dans l'ensemble d'un processus donné, les contrôles ont une importance relative qu'il faut évaluer en fonction de l'importance des autres éléments du même processus, corrélation qui s'impose davantage en situation de décroissance."

De plus, un projet d'informatisation dans les secteurs de la téléphonie locale et de l'interurbain est en voie de développement et permettra lors de son application un meilleur contrôle sur ces dépenses.

b. Facturation relative aux modulateurs-démodulateurs (Convertisseurs permettant la transmission de données)

La vérification des transactions faites avec un fournisseur relativement à l'achat et aux charges mensuelles d'entretien des modulateurs-démodulateurs (MODEM) nous a permis de constater que le ministère s'en remettait à ce dernier pour assurer le contrôle sur l'ensemble de ses appareils et la garde de ceux temporairement inutilisés. Il en va de même pour l'acceptation et le paiement des charges mensuelles d'entretien des appareils en usage. En effet, le ministère doit se fier à la facturation mensuelle du fournisseur puisqu'il ne dispose pas de registres à jour des appareils utilisés et de ceux en réserve, registres qui lui permettraient de contrôler l'exactitude des charges mensuelles relatives aux appareils en service. Pour l'année financière 1982-1983, des dépenses totalisant quelque 900 000 $ ont été engagées pour l'achat et l'entretien de ces appareils.

- **Recommandation**

Le ministère devrait assurer un enregistrement adéquat de ces équipements de façon à pouvoir exercer un contrôle efficace sur leur ensemble ainsi que sur la facturation effectuée à l'égard de leur entretien.

- **Réaction du ministère**

> "Le fonctionnement décrit est exact... Des entretiens à ce sujet avec ce fournisseur ont eu lieu récemment et une lettre du 5 novembre 1982 indique à ce fournisseur que dorénavant, un contrôle plus vigilant sera fait sur la facturation de ces équipements."

c. Non-respect de la réglementation gouvernementale concernant les appels d'offres

Le ministère, depuis quelques années, ne respecte pas toujours la réglementation gouvernementale en matière d'appels d'offres lorsqu'il procède à l'achat, à la location et à l'entretien d'équipements de télécommunication. En effet, pour la période du 1er avril au 30 septembre 1982, nous avons relevé des paiements totalisant quelque 900 000 $ à des fournisseurs pour de tels achats, locations et services, sans que le ministère n'ait eu recours aux appels d'offres dans les journaux ou aux services du directeur général des achats.

- **Recommandation**

Le ministère devrait appliquer les directives gouvernementales en matière d'appels d'offres concernant les achats, locations ou services, sinon obtenir au préalable l'autorisation du Conseil du trésor pour toute dérogation à ses directives.

- **Réaction du ministère**

"Il y a effectivement non-respect de la réglementation gouvernementale dans quelques cas seulement.

Des démarches ont été entreprises auprès du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement afin d'en arriver à un consensus sur la façon la plus "réglementaire" de procéder dans chaque cas.

Ainsi, nous sommes à finaliser des cahiers des charges pour régulariser les cas les plus importants par voie d'appels d'offres qui aboutiront à des contrats en bonne et due forme, contrats qui seront de toute façon soumis à l'approbation du Conseil du trésor, compte tenu de l'importance des sommes en cause.

Les cas mineurs seront par la suite régularisés à la pièce en fonction des contraintes particulières associées à chacun."

5. CONSEIL EXÉCUTIF

Programme expérimental de création d'emplois communautaires

Le programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC) a été institué par décret du gouvernement. C'est un programme de subvention permettant à des promoteurs de mettre sur pied ou de procéder à l'expansion d'entreprises viables enracinées dans leur région et dont l'emploi permanent qui en résulte est principalement destiné aux travailleurs sans emploi ou aux chômeurs chroniques inscrits à l'aide sociale ou à l'assurance-chômage. L'objectif poursuivi par ce programme est la création d'emplois permanents.

Les crédits pour financer ce programme proviennent du programme 4, Création d'emplois du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu.

a. Versement de la subvention et création d'emplois

La création d'emplois permanents est l'un des critères d'admissibilité à ce programme; le nombre d'emplois prévu devrait donc être un élément important dans l'étude des projets. L'examen des conditions d'octroi et du versement de la subvention apparaissant à certains protocoles d'ententes nous a permis de constater que des subventions à être versées n'étaient pas reliées directement aux emplois à être effectivement créés.

- **Recommandation**

Conformément à un des objectifs du programme, une clause du protocole d'entente devrait relier directement la totalité ou une partie du versement de la subvention à la création effective d'emplois.

- **Réaction du Comité directeur de la gestion du PECEC**

"L'utilisation générale de cette pratique, en plus d'être préjudiciable dans certains cas à la réalisation du critère d'autofinancement aura pour effet de modifier radicalement la stratégie d'in-

tervention du PECEC qui par décret s'inscrit au niveau du financement des projets et non du financement des emplois. Cependant, la pratique veut qu'une réserve généralement de 10% du montant de la subvention ne soit versée que lorsque les conditions du protocole sont raisonnablement en bonne voie de réalisation, y compris celles afférentes à la création d'emplois.

Nous favorisons plutôt une approche sélective quant à l'utilisation de ce moyen lorsque les éléments du projet le permettent et jamais au détriment de la réalisation du critère d'autofinancement de l'entreprise."

- **Commentaire à la réaction du Comité directeur**

Nous sommes d'avis qu'en ne reliant pas directement la totalité ou une partie de la subvention a être versée à la création d'emplois permanents, on s'éloigne des fins auxquelles les crédits avaient été affectés par le Parlement.

b. Viabilité de l'entreprise

Les projets pour être admissibles au versement de la subvention doivent entraîner une création d'emplois permanents et démontrer une probabilité d'autofinancement de l'entreprise dans les deux années qui suivent la date de la mise en oeuvre de ces projets.

Notre vérification nous a permis de constater que certaines subventions ont été octroyées à des entreprises dans le but évident de les maintenir viables et, par conséquent, sauvegarder des emplois existants sans en créer de nouveaux. Nous nous référons particulièrement à des cas d'entreprises qui, au moment de la demande de subvention, connaissaient de sérieuses difficultés financières pouvant entraîner la cessation prochaine de leurs activités et la perte des emplois permanents qui en découle.

La politique de subvention qu'applique le Comité directeur à l'égard des consolidations d'entreprises n'est pas conforme aux décrets concernant les modalités administratives du PECEC. Ceci nous a été confirmé par notre conseiller juridique.

- **Recommandation**

S'il est dans l'intention du Comité directeur du PECEC d'élargir les critères d'admissibilité du programme afin d'accepter des projets de réorganisation financière, nous croyons que ces modifications devraient être entérinées par décret.

- **Réaction du Comité directeur de la gestion du PECEC**

"Les politiques du Comité directeur relatives aux consolidations d'entreprises se situent à l'intérieur du cadre légal 3648-77 et 880-81 et ont été élaborées en prenant les précautions habituelles, y compris l'obtention préalable d'avis juridiques du ministère de la Justice qui remontent à septembre 1980, lesquels reconnaissent la conformité de la politique administrative du Comité directeur avec les décrets.

Le Comité directeur a toujours eu le souci des limites du cadre légal du PECEC et n'a pas hésité à proposer des changements au décret, lorsque nécessaire; ainsi, la plupart des modifications apportées par le décret 880-81 ont été proposées par le Comité.

Nous comprenons cependant les préoccupations du vérificateur et nous n'hésiterons pas à soumettre cette question de nouveau au ministère de la Justice."

6. ÉDUCATION

Contrôle de l'équipement par le ministère

Selon une directive incorporée le 22 mars 1982 au "Guide de gestion" du ministère de l'Éducation, un inventaire permanent de tous les équipements doit être tenu à jour centralement et les diverses unités administratives doivent faire de même avec l'équipement mis à leur disposition.

Au moment de notre vérification, les unités administratives tenaient un registre d'inventaire relatif aux équipements de bureau, informatiques et audio-visuels. Par contre, le registre d'inventaire de l'équipement audio-visuel tenu par une unité administrative, celle de la Direction des communications, n'était pas à jour.

Toutefois, pour être efficaces, les contrôles sectoriels doivent être complétés par des contrôles au niveau central.

Quant au Service des ressources matérielles responsable de l'inventaire permanent, il ne disposait pas d'un fichier complet des équipements du ministère. Effectivement, il ne tenait centralement aucun registre relatif à l'équipement informatique et à l'équipement audio-visuel. Il ne tenait qu'un seul fichier, soit celui des équipements de bureau tels que machines à écrire, à calculer, à dicter et, par surcroît, ce fichier ne contenait pas toujours l'information nécessaire permettant de les retracer. De plus, le Service des ressources matérielles n'avait pas effectué de décompte physique des équipements depuis plusieurs années.

- Recommandation

Comme il est primordial que tout l'équipement du ministère de l'Éducation soit adéquatement contrôlé, le ministère devrait accélérer et parfaire l'implantation des contrôles sur ses inventaires d'équipement.

- Réaction du ministère

> "Plusieurs mesures de redressement ont déjà été prévues au plan de travail du Service des ressources matérielles pour corriger les anomalies relevées du côté de la gestion des équipements."

7. ENVIRONNEMENT

Amélioration du milieu ambiant - Assainissement des eaux

Au 31 mars 1983, les engagements du gouvernement du Québec à l'égard du remboursement du capital des dettes contractées par les municipalités et par la Société québécoise d'assainissement des eaux, pour le financement de leurs travaux d'assainissement des eaux, s'élèvent à environ 390 millions $.

De plus, nous estimons que la participation gouvernementale au remboursement du capital des dettes à contracter à l'égard des travaux à effectuer en vertu des conventions déjà conclues avec les municipalités, atteindra au moins 800 millions $.

À ces sommes doivent s'ajouter les intérêts que le gouvernement s'est également engagé à assumer.

a. État d'avancement des projets

Afin d'assurer un suivi sur les coûts encourus et sur ceux à encourir dans les années ultérieures, le ministère prépare à tous les trois mois, en conformité avec son cadre de gestion, un rapport sur l'état d'avancement des projets.

La vérification que nous avons effectuée des données inscrites à ce rapport au 31 mars 1983 nous a permis de constater, entre autres, des erreurs de calcul et des taux erronés de participation du gouvernement, qui incitent à douter de sa fiabilité. De plus, nous n'avons pu obtenir d'explications sur la méthode qui a servi à établir la projection du service de la dette. Enfin, l'état d'avancement des projets n'a pas été soumis au Conseil du trésor, bien que prescrit par le cadre de gestion.

- Recommandation

Compte tenu que les engagements du ministère au chapitre du service de la dette deviendront considérables et qu'ils auront un effet important sur les budgets des années à venir, l'état d'avancement des projets devrait être préparé d'une façon méthodique et rigoureuse.

- **Réaction du ministère**

"Au cours des derniers mois, le ministère de l'Environnement s'est appliqué à développer de nouveaux mécanismes de suivi des projets qui lui permettront de fournir des données fiables sur l'avancement du Programme d'assainissement des eaux. Le prochain rapport qui fournit les données au 30 septembre 1983 devrait être présenté à la fin du mois d'octobre; il reflétera les modifications apportées à sa présentation et à son contenu."

b. Vérification et attestation de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés

Notre vérification a porté sur les travaux d'assainissement de six municipalités dont trois avaient conclu, avec la Société québécoise d'assainissement des eaux, une entente selon laquelle cette dernière devait agir à titre de maître d'oeuvre.

Bien qu'en vertu du cadre de gestion déterminé par décret en mars 1982, il soit prévu que "le ministère émet son avis sur la qualité des travaux exécutés et statue sur leur admissibilité aux subventions", nous avons constaté qu'à l'exception d'une municipalité, aucune vérification n'avait été faite par le ministère pour s'assurer que les dépenses encourues respectaient les critères d'admissibilité énoncés dans l'entente intervenue entre la municipalité et le ministère.

De plus, nous n'avons pas retracé de déclaration faite par le chargé de projet du ministère attestant que les coûts des travaux réalisés étaient admissibles aux subventions.

- **Recommandation**

Le ministère devrait s'assurer de l'admissibilité des coûts de façon systématique, même s'il est possible, selon les informations obtenues, que le ministère des Affaires municipales procédera à une vérification lorsque les projets seront terminés. Nous croyons que ces vérifications doivent être effectuées au fur et à mesure que les travaux sont réalisés, compte tenu que les projets s'échelonnent généralement sur plusieurs années.

- **Réaction du ministère**

"Les chargés de projet sont responsables de cette tâche et le ministère est à mettre en place des mesures pour intensifier l'application du programme de vérification développé en 1982-1983 conjointement avec le ministère des Affaires municipales."

"De plus, une entente intervenue entre le ministère de l'Environnement et le ministère des Affaires municipales permettra à ce dernier de procéder à la vérification de tous les règlements d'emprunts fermés."

"En ce qui concerne la Société québécoise d'assainissement des eaux, toutes les pièces justificatives des travaux financés sont accessibles aux représentants du ministère de l'Environnement. Aucune vérification n'a encore été faite sur l'admissibilité des coûts facturés jusqu'ici mais celle-ci sera faite au cours des prochaines semaines. Le ministère verra par contre à ce que la première facture des travaux financés à chaque trimestre soit validée par le chargé de projet."

c. Participation gouvernementale au service de la dette des municipalités

Les réclamations des municipalités et de la Société québécoise d'assainissement des eaux relatives à la participation gouvernementale au service de la dette ne sont pas vérifiées de façon systématique par le ministère mais plutôt sur une base d'échantillonnage. De plus, le ministère ne tient pas de registre des déboursés effectués à date pour chacune des municipalités qui ont une entente avec la Société québécoise d'assainissement des eaux. Ce contrôle est essentiel pour s'assurer que les montants versés ne dépassent pas ceux prévus dans les ententes intervenues entre le ministère et ces municipalités.

L'examen que nous avons fait de certains dossiers fait ressortir les lacunes suivantes dans le calcul des subventions:

- le ministère ne fait pas corroborer aux sources extérieures disponibles certaines données de la facturation, notamment les taux d'intérêt payables, en fonction du "LIBOR" (London Interbank Offered Rate) et les taux de conversion lorsque les emprunts sont remboursables en devises étrangères;

- pour deux municipalités, le ministère n'a pu fournir tous les documents à l'appui des renonciations de remboursement de prêts qui leur

ont été consenties par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, renonciations qui doivent entrer en ligne de compte dans le calcul de la participation gouvernementale;

- des subventions totalisant 1 283 500 $ versées à deux municipalités en vertu du programme de subvention aux équipements communautaires du gouvernement du Canada auraient dû être déduites de la participation financière du gouvernement du Québec dans le cadre de son programme d'assainissement des eaux;

- dans un cas, lors du versement de la quote-part du gouvernement, l'intérêt fut calculé au taux de 12,36% alors qu'il aurait dû l'être à 12% sur un capital de plus de 2 millions $.

- Recommandations

Le ministère devrait dans les plus brefs délais vérifier toutes les réclamations qui lui sont présentées par les municipalités et par la Société québécoise d'assainissement des eaux. Il devrait faire confirmer par des tierces parties les renseignements tels que: soldes d'emprunt, subventions versées, taux d'intérêt et de conversion, renonciations de remboursement de prêts, etc.

Tous les dossiers devraient être révisés à fond depuis le début des ententes et toutes les particularités de celles-ci et des contrats d'emprunt (fonds d'amortissement, remise de capital, etc.) devraient être disponibles aux préposés à la vérification des réclamations en vue d'une vérification adéquate des réclamations soumises.

De plus, il devrait y avoir communication entre les chargés de projet et les responsables de la vérification des réclamations, notamment à l'égard de l'admissibilité des travaux réalisés.

Le ministère devrait également tenir un registre des déboursés encourus à date pour chacune des municipalités ayant conclu une entente avec la Société québécoise d'assainissement des eaux.

- Réaction du ministère

"Pour chaque emprunt réalisé par une municipalité, le ministère de l'Environnement conserve à ses dossiers une copie du règlement d'emprunt, une copie de la lettre du ministère des Affaires municipales et de la Commission municipale du Québec approuvant l'émission, une confirmation réalisée par le chargé de projet de

l'admissibilité des travaux, une copie de l'échéancier de l'émission émis par le courtier et une copie de l'échéancier de remboursement de chaque règlement préparé par le ministère des Affaires municipales. Ces différentes pièces viennent confirmer les déclarations faites par les municipalités pour les refinancements ainsi que les nouveaux emprunts.

Les ...[réclamations] que reçoit le ministère sont confrontées avec l'information contenue dans les dossiers et corrigées au besoin. La mise à jour des dossiers de chaque emprunt est en voie de réalisation et les taux d'intérêt "LIBOR" ainsi que les taux de conversion en dollars américains seront vérifiés rétroactivement pour chaque paiement effectué.

L'opération de mise à jour des dossiers du service de la dette amènera la structuration des dossiers de la Société québécoise d'assainissement des eaux par municipalité et la vérification des ...[réclamations] que le ministère a déjà en main. Ce travail sera complété d'ici quelques semaines.

Toutes les premières ...[réclamations] pour le financement des travaux de chaque trimestre seront dorénavant vérifiées par les chargés de projet, tel qu'expliqué précédemment."

Concernant les renonciations de remboursement de prêts, "nous obtiendrons sous peu la confirmation de ces montants par la Société canadienne d'hypothèques et de logement."

"Les montants versés dans le cadre du Programme de subvention aux équipements communautaires ...[de deux municipalités] ont par erreur été soustraits des besoins d'emprunts des ...[municipalités concernées] sans cependant être déduits de la part à être versée par le gouvernement du Québec. Les démarches sont en cours pour corriger la situation.

L'erreur dans le taux d'intérêt était passée inaperçue et elle sera corrigée dans les plus brefs délais. La ...[municipalité] a d'ailleurs été avisée de cette question."

8. FINANCES

a. Contrôle relatif aux revenus concernant la péréquation, les autres contributions reliées aux accords fiscaux et à d'autres accords spécifiques

En vertu d'un règlement du Conseil du trésor, le ministère des Finances est responsable de l'administration des revenus en provenance du gouvernement du Canada concernant la péréquation, les autres contributions reliées aux accords fiscaux et à d'autres accords spécifiques.

Ces revenus sont versés sous forme d'acomptes selon un échéancier et des règles prévues aux lois fédérales et règlements afférents. Les acomptes sont fondés sur des prévisions qui sont rajustées subséquemment dans la même année financière ou dans les années ultérieures et font éventuellement l'objet d'un calcul définitif.

Le ministère des Finances a mis en place certains mécanismes et instruments de contrôle aux fins de s'assurer que les lois fédérales et les règlements sont respectés.

L'examen et l'évaluation de l'application de ces mécanismes et instruments de contrôle nous ont permis de constater qu'ils servent davantage à prévoir ce que seront les revenus de transferts du gouvernement du Canada plutôt que de fournir l'assurance que le gouvernement du Québec reçoit au fur et à mesure les sommes qu'il est en droit de recevoir. En effet, on ne retrace pas de preuves à l'appui, lors des perceptions, que la source et la conformité des données servant au calcul des transferts inconditionnels sont vérifiées et conciliées avec des renseignements disponibles au gouvernement du Québec.

- Recommandation

Aux fins de démontrer que les contrôles ont été exercés effectivement sur ces revenus, les dossiers devraient contenir des preuves à l'appui que le travail de vérification et de conciliation des données a été dûment effectué.

- Réaction du ministère

"Il nous est apparu qu'une confusion régnait quant à l'utilisation que l'on fait de notre système informatisé, lequel a été conçu et

utilisé comme outil de prévisions de revenus des transferts fédéraux et un mécanisme étanche de contrôle. Dans le domaine de la prévision, seuls les éléments pouvant avoir un effet important sur les résultats sont considérés. Pour ce qui est des contrôles effectués par la Direction des relations financières intergouvernementales sur les revenus de transferts, ils sont exercés a priori puisque le gouvernement fédéral effectue ses paiements sur base d'acomptes pour l'année courante et de rajustements pour les années antérieures, et que les éléments constituant la base de paiement sont révisés à plusieurs reprises sur une période pouvant atteindre quatre ans selon les programmes."

- **Commentaire à la réaction du ministère**

Nous sommes d'accord en ce qui concerne l'aspect prévision des mécanismes et des instruments de contrôle a priori précités. Cependant, nous ne pouvons nous prononcer sur l'étanchéité des contrôles que peuvent permettre ceux-ci sur les acomptes et les paiements définitifs, vu le manque de documentation du travail de vérification et de conciliation effectué par les employés du ministère des Finances.

b. CURATELLE PUBLIQUE - Revenus utilisés pour acquitter des frais de fonctionnement

En vertu de la loi sur la Curatelle publique, le curateur public a droit d'exiger le remboursement de ses dépenses et le paiement d'honoraires pour l'administration des biens qui lui sont confiés ou pour la surveillance des biens placés sous tutelle ou curatelle (article 37). Ces honoraires, jusqu'au 16 décembre 1982 (date d'entrée en vigueur de la loi modifiant la loi sur la Curatelle publique, chapitre 46 des lois de 1982), devaient être versés au Fonds consolidé du revenu du Québec (article 38). La seule dépense que le curateur public était autorisé à payer à même ces honoraires était la rémunération du vérificateur des comptes (article 5).

Notre vérification nous a permis de constater qu'un montant d'environ 208 000 $ d'honoraires n'avait pas été versé au Fonds consolidé du revenu par le curateur au cours de l'année 1982. Ces honoraires ont servi au paiement de dépenses non imputables directement à l'administration des biens qui lui sont confiés ou à la surveillance des biens placés sous tutelle ou curatelle. Ces dépenses concernent, entre autres, la conception et la préparation de documents publicitaires sur le rôle du curateur public et de ses champs d'intervention ainsi qu'au paiement d'honoraires à des médecins conseils auprès du curateur.

De plus, le curateur public a effectué ces dépenses sans se conformer à la réglementation gouvernementale concernant les contrats et à l'approbation des organismes de contrôle du gouvernement.

- **Commentaire**

Le curateur public aurait dû, conformément à la loi sur la Curatelle publique en vigueur jusqu'au 16 décembre 1982, verser tous les honoraires perçus au Fonds consolidé du revenu, à l'exception de ceux affectés à la rémunération du vérificateur des comptes. De plus, les dépenses citées précédemment auraient dû être acquittées à même les crédits votés annuellement par le Parlement et être effectuées en conformité des dispositions et règlements prévus à la loi sur l'administration financière concernant l'octroi des contrats du gouvernement.

Ce commentaire est appuyé par une opinion juridique que nous avons reçue du ministère de la Justice.

- **Réaction du curateur public**

"... J'affirme que les dépenses mentionnées ont été effectuées à l'intérieur du mandat confié au Curateur public.

Vous prétendez que ces honoraires auraient servi au paiement de "dépenses non imputables directement à l'administration des biens qui lui sont confiés".

J'ignore où vous prenez le "directement"! L'article 37 de la loi sur la curatelle publique, loi du Québec, 1980, se lit comme suit:

"Le Curateur public a droit d'exiger, pour l'administration des biens qui lui sont confiés ou pour la surveillance des biens placés sous tutelle ou curatelle, le remboursement de ses dépenses..." ...".

9. FONCTION PUBLIQUE

Contribution du gouvernement à titre d'employeur à la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Non-respect du délai fixé par la Commission pour le paiement de la contribution du gouvernement

Les ministères et les organismes, dont le budget est voté par le Parlement, produisent leur déclaration salariale à la Commission de la santé et de la sécurité du travail alors que le ministère de la Fonction publique verse à la Commission la contribution du gouvernement à titre d'employeur.

En raison du nombre d'intervenants impliqués dans ces déclarations et des délais qui surviennent dans la transmission de certaines d'entre elles, les paiements à la Commission se font souvent après la période prescrite par celle-ci, occasionnant alors l'imposition de pénalités. Ces pénalités réclamées et qui font présentement l'objet d'un litige se sont élevées pour les neuf premiers mois de 1982-1983 à 775 000 $ dont, entre autres, 590 370 $ pour le ministère des Transports et 150 360 $ pour le ministère de la Justice.

- **Recommandation**

Nous recommandons que des mesures soient prises pour que soient produites avec diligence les informations permettant d'établir et d'acquitter dans les délais impartis la contribution gouvernementale à la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

- **Réaction du ministère**

"Suite aux démarches entreprises par le ministère de la Fonction publique auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, cette dernière nous a confirmé l'acheminement au ministère d'une copie des comptes ou avis de cotisation que la Commission envoie à chacun des ministères et organismes pour paiement. Cette démarche permettra du moins d'éliminer les délais d'envoi des avis de cotisation au ministère de la Fonction publique; ce dernier possédant l'information pour procéder au paiement. L'envoi de ces

comptes se fera au début du mois de mars, payables dans les trente jours. Malgré les démarches entreprises, les problèmes suivants subsistent: même si le délai de paiement va être amélioré par l'acheminement d'une copie des comptes ou avis de cotisation au ministère, un autre délai important survient, soit celui occasionné par la production des déclarations salariales effectuées par chacun des ministères et organismes et acheminées à la C.S.S.T. qui lui permettra de produire les avis de cotisation.

Le ministère soutient qu'avec les outils de gestion déjà en place, ce dernier peut informer la Commission sur la masse salariale des employés réguliers et occasionnels de chacun des ministères et organismes dont la paie est produite par le système automatisé de gestion et d'information sur le personnel (S.A.G.I.P.) du ministère de la Fonction publique.

Un autre élément important occasionnant des pénalités et intérêts est le fait que le paiement de l'avis de cotisation provisoire (basé sur l'estimé des salaires assurables à verser durant l'année civile) est exigible à trente jours de l'avis de cotisation, qui est émis au début de mars. Ce délai est trop court compte tenu du fait que les crédits sont votés et disponibles qu'à la fin mars; l'exercice financier gouvernemental s'échelonnant du 1er avril au 31 mars. L'exigence de ce paiement devrait être après le début de l'exercice financier gouvernemental.

En dernier lieu, compte tenu de la procédure actuelle concernant la contribution du gouvernement à titre d'employeur à verser à la Commission de la santé et sécurité du travail, le problème des pénalités et charges d'intérêts demeure dans son entier."

10. INDUSTRIE, COMMERCE ET TOURISME

Contrôles sur les stocks de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec - I.T.H.Q.

Nous avons constaté que les contrôles exercés par l'I.T.H.Q. sur l'ensemble de ses stocks n'étaient pas efficaces. Les registres d'inventaire permanent étaient inexacts et les décomptes physiques n'étaient ni supervisés ni conciliés avec l'inventaire permanent.

Stocks de vins et de spiritueux

L'examen particulier du système d'inventaire permanent tenu pour les vins dispendieux conservés dans la cave à vin et pour les autres vins et spiritueux entreposés à l'économat (centre de distribution) a démontré que:

- Les écarts entre les soldes apparaissant aux registres permanents et les quantités relevées lors des dénombrements effectués par l'I.T.H.Q. au cours de l'année n'avaient pas été justifiés ni approuvés;

- Des écarts en plus ou en moins existaient entre les quantités apparaissant aux registres et celles dénombrées lors de nos décomptes physiques;

- Les inscriptions concernant les sorties n'étaient pas toujours appuyées de formulaires de réquisition;

- Les entrées et les sorties de bouteilles de vin n'avaient pas toujours été inscrites;

- Aucune référence aux numéros des formulaires de réquisition n'apparaissait aux registres;

- Des reports de soldes du registre de la cave à vin étaient erronés;

- Des sorties de bouteilles de spiritueux avaient été inscrites dans la mauvaise période.

Quant aux registres tenus à l'égard des vins non dispendieux gardés à l'entrepôt, la seule lacune que nous y avons relevée consiste en l'absence de référence aux numéros des formulaires de réquisition.

À notre avis, ce manque de rigueur dans l'application des procédures rend inefficaces les mesures de contrôle prévues dans le système d'inventaire des vins et spiritueux et ne nous permet pas d'émettre une opinion sur l'importance des pertes et sur leur justification.

- **Recommandations**

1. L'Institut devrait rendre complètement opérationnel le système d'inventaire permanent pour tous les vins et spiritueux.

2. La tenue des registres d'inventaire devrait se faire de façon rigoureuse et méthodique.

3. Les écarts constatés entre les données des registres et celles des dénombrements devraient être analysés et faire l'objet d'une approbation d'un supérieur lors d'ajustements.

- **Réaction du ministère**

"Les écarts décelés proviennent, pour l'essentiel, des avatars entraînés par une manipulation quotidienne de la marchandise et des inévitables erreurs qui se produisent à cette occasion, erreurs dues, le plus souvent, à l'interprétation erronée des indications figurant sur les étiquettes.

Toutes les mesures ont été prises pour que le système d'inventaire permanent cardex fonctionne de plus en plus systématiquement. Ce contrôle sera d'ailleurs intensifié par l'implantation imminente de l'informatisation du système qui permettra une plus grande précision de la vérification et de l'analyse et aura pour effet, entre autres, une meilleure concordance entre registres et réquisitions. Dans cette optique, l'utilisation rigoureuse des numéros identifiés à la réquisition sera obligatoire."

11. REVENU

a. Vérification de la Direction générale de la vérification

1. Généralités

1. Révision des dossiers de vérification

Les services de la révision des Bureaux de la vérification de Québec et Montréal ont la responsabilité de contrôler la qualité de l'ensemble des dossiers de vérification de la Direction générale de la vérification. La directive administrative concernant le rôle de ces services souligne qu'ils doivent veiller au traitement équitable des contribuables et mandataires, à l'application des lois fiscales de façon uniforme, à la conformité avec les principes reconnus de comptabilité et de vérification, et enfin au respect des politiques et directives du ministère.

Afin d'éviter toute duplication de travail avec les chefs de section des services de vérification, cette même directive précise les responsabilités de ces derniers. Malgré ces précisions, les chefs de section et les préposés à la révision se sont plutôt réparti les tâches de révision des dossiers plutôt que de les juxtaposer tel que prévu.

Les chefs de section des services de vérification en seraient venus à délaisser la vérification des calculs et de la transposition des données au cours des différentes étapes de travail (surtout en ce qui concerne les taxes à la consommation) et à négliger la conformité du travail de vérification avec les procédés de cotisation et les méthodes de vérification prescrits, comptant que ces tâches seraient assumées par les services de la révision.

- **Recommandation**

Des gestes administratifs devraient être posés afin que le rôle et les interventions des services de la révision soient replacés dans leur cadre opérationnel.

- **Réaction du ministère**

"Le souci de la qualité des cotisations s'inscrit dans le cadre des priorités ministérielles pour la présente année et dans le cas de la vérification, cela implique une révision du partage des responsabilités fondé sur l'imputabilité des chefs de section à l'égard de la qualité."

2. Délais dans l'émission des avis de cotisation

Selon les informations tirées des dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté qu'il existe des délais appréciables dans le processus d'émission des avis de cotisation. Ces délais se situent surtout entre la fin des travaux du Service de la révision et le moment de l'émission de l'avis de cotisation.

- **Recommandation**

Des correctifs devraient être apportés de façon à ramener les délais d'émission des avis de cotisation à l'intérieur de limites raisonnables.

- **Réaction du ministère**

"Le ministère est d'accord avec la recommandation et désire raccourcir les délais d'émission des avis de cotisation; des mesures sont en cours pour y remédier. De nouveaux objectifs sont fixés et des moyens sont mis en oeuvre pour les atteindre.

En 1984, grâce à l'accès direct aux données de la déclaration, l'émission de nouveaux avis de cotisation (recotisation pour l'année en cours) se fera sans délai grâce à l'implantation d'un nouveau système de recotisation assisté par l'ordinateur. Cette approche réduisant l'achalandage aux rôles permettra d'accélérer l'émission des avis de cotisation en provenance de la vérification."

3. Ententes intervenues relativement à l'échange de renseignements avec le gouvernement du Canada

En vertu de la loi sur le ministère du Revenu du Québec, celui-ci ... "peut conclure une entente avec tout autre gouvernement pour l'échange de renseignements obtenus en vertu d'une loi fiscale et en vertu d'une loi de cet autre gouvernement imposant des droits". Les ententes qui existent actuellement datent de plusieurs années et sont soit écrites ou verbales. L'existence d'ententes verbales ne permet pas au ministère d'assurer un contrôle adéquat sur leur application.

- **Recommandation**

La loi sur le ministère du Revenu n'étant pas explicite quant à la forme et la nature des ententes pouvant être conclues, celles-ci devraient être formulées par écrit afin d'assurer une saine gestion.

- **Réaction du ministère**

> "Le ministère ne veut pas mettre en péril les ententes existantes, il consigne par écrit toutes nouvelles ententes conclues avec un autre gouvernement."

ii. Taxes à la consommation

1. Méthodes d'échantillonnage utilisées

Une partie importante du travail de vérification relatif aux taxes à la consommation consiste à prélever et examiner des pièces justificatives afin de juger de leur conformité aux prescriptions de la loi. Considérant qu'il serait fastidieux de passer en revue tous les documents d'un mandataire, un sondage est alors effectué selon une méthode statistique ou selon un choix raisonné. Il est admis qu'une plus grande objectivité est obtenue avec l'échantillonnage statistique puisque cette méthode repose sur des bases scientifiques.

Le ministère a investi des efforts importants en développement et en formation dans le domaine de l'échantillonnage statistique.

Nous avons procédé, dans le cadre de notre examen des méthodes de travail, à l'étude de la validité des techniques d'échantillonnage statistique proposées dans le guide de vérification. Telles qu'exposées actuellement dans ce guide, les techniques d'échantillonnage statistique ne peuvent produire de résultats valables. Le Service de la recherche opérationnelle du ministère en arrive d'ailleurs à des conclusions similaires.

Nos travaux sur la taxe de vente et sur celle concernant les repas et l'hôtellerie ont cependant révélé que l'échantillonnage statistique n'est que très rarement utilisé.

Nous avons constaté également que la méthode d'échantillonnage généralement utilisée est celle du choix raisonné (fondée sur l'expérience et le jugement). Avec cette méthode, le choix de l'échantillon est laissé à la discrétion des vérificateurs en fonction des situations auxquelles ils ont à faire face. Cette absence d'homogénéité dans les critères de prélèvement de l'échantillon affecte directement la nature, la portée et possiblement les résultats du travail, de même que le temps qui y est consacré.

- **Recommandation**

Nous suggérons que le ministère révise les techniques d'échantillonnage statistique proposées dans son guide de vérification et qu'il précise le cadre d'utilisation de sa méthode.

Quant aux autres méthodes d'échantillonnage par choix raisonné, elles demeurent valables et souhaitables en autant que leur utilisation soit harmonisée avec la méthode d'échantillonnage statistique et que certaines soient privilégiées pour fins d'uniformité.

- **Réaction du ministère**

> "Nous sommes d'accord avec les remarques mentionnées au rapport. D'ailleurs, à ce sujet une recherche a déjà été effectuée dans le but de réviser l'approche en vigueur actuellement. Un fait demeure cependant, c'est que l'utilisation du sondage ne doit pas devenir une fin en soi. Le sondage (statistique et raisonné) est l'une des techniques de vérification à notre disposition et il doit être utilisé là où celà s'avère approprié."

2. Pénalités relatives à la taxe sur achat

Notre examen des dossiers de vérification a révélé qu'il est relativement fréquent que des détenteurs de certificat d'enregistrement se procurent des biens pour leur usage ou leur consommation sans payer la taxe prévue, en se prévalant de leur numéro d'enregistrement.

La loi concernant l'impôt sur la vente en détail stipule que "toute personne qui emploie à son usage ou pour sa consommation un bien mobilier qu'elle avait acheté pour revendre doit, à la date où elle commence à faire usage ou consommation de ce bien, payer au ministre la même taxe qui eût été payable si ce bien avait été acheté à une vente en détail au Québec, sauf si elle avait payé cette taxe lors de l'achat" (article 8).

Un autre article de la même loi prévoit une pénalité pour "toute personne qui omet, dans le temps prescrit, de faire rapport et remise des taxes qu'elles a perçues, devait percevoir ou devait payer..." (article 24).

Lorsque le ministère récupère de ces taxes non payées lors de vérifications auprès des contribuables, il n'impose toutefois pas de pénalité dans le cas d'infraction à l'article 8 précité.

- **Réaction du ministère**

"Présentement, un groupe d'étude révise l'ensemble des pénalités établies par le ministère du Revenu. Suite à cette étude, certaines modifications seront apportées précisément à l'article 24 de la loi de l'impôt sur la vente au détail."

3. Impôt des particuliers et des corporations - Intérêt sur remboursement lors d'un report de perte

Lorsqu'un contribuable produit une déclaration fiscale amendée aux fins de réclamer une déduction d'un montant à titre de perte subie dans l'année d'imposition subséquente, il peut en résulter un montant d'impôt remboursable au contribuable. Les intérêts à payer afférents au montant à rembourser sont déterminés par les articles 1052 et 1053 de la loi sur les impôts.

L'examen des différents dossiers sélectionnés où un report de perte avait été appliqué nous a révélé que ces articles de la loi ont été interprétés différemment par les bureaux régionaux de Montréal et Québec.

L'ambiguïté créée par les différentes interprétations de ces deux articles de loi a amené la Direction de la législation à émettre une directive interne d'interprétation à l'effet qu'aucun intérêt ne serait payable lors d'un remboursement résultant du report rétroactif d'une perte.

Cette directive ne règle pas le problème de l'imprécision des articles précités.

- **Recommandation**

Afin de dissiper toute ambiguïté à l'égard de ces articles de loi, le ministère devrait faire amender la loi sur les impôts relativement aux modalités de paiement des intérêts afférents aux montants à rembourser à un contribuable pour y prévoir d'une façon claire et concise les alternatives pouvant se présenter.

- **Réaction du ministère**

"Afin de remédier au problème d'équité et de moralité fiscales soulevé par l'application de l'article 1052 de la loi sur les impôts en concordance avec l'article 1053 de cette loi, lorsqu'un remboursement d'impôt résulte du report rétroactif d'une perte subie au cours d'une année d'imposition, le ministère du Revenu a l'intention de proposer, dès cet automne, un amendement à la loi sur les impôts, de façon à ce qu'elle prévoie qu'un tel remboursement porte intérêt, selon à peu près les mêmes modalités que les autres types de remboursements effectués conformément à la loi sur les impôts, sauf à l'égard d'une période précédant la date statutaire de production de la déclaration fiscale pour l'année au cours de laquelle la perte est subie, la date effective de production de cette déclaration ou la date de demande d'un tel report, selon la plus tardive de ces trois dates.

Cette orientation du ministère viendra en fait régulariser une pratique administrative qui y a cours depuis le début de la présente année, et normaliser la situation des contribuables qui y sont touchés."

b. Déclarations des revenus produites au ministère

i. Examen visuel des déclarations des revenus des particuliers

De façon générale, les directives de cotisation portant sur l'examen visuel contiennent suffisamment de points de vérification pour avoir l'assurance que les informations sont complètes et inscrites correctement, que les dépenses et déductions sont admissibles et compatibles avec les pièces ou documents. L'examen des spécifications du système informatique de cotisation des revenus des particuliers (TP-1) démontre également que les règles de validation sont conformes aux dispositions législatives.

Par contre, dans le but d'accélérer l'émission des avis de cotisation et de réduire les besoins en ressources humaines, le ministère a diminué l'étendue de l'examen visuel des déclarations, et celles sélectionnées d'après certains critères deviennent les seules sujettes à un examen visuel selon les directives de cotisation du ministère.

Les déclarations des revenus des particuliers, qui ont fait l'objet d'un examen complet, n'ont pas toujours été examinées conformément aux directives émises par le ministère: renseignements supplémentaires non exigés, admissibilité à certaines déductions ou exemptions non vérifiées, etc.

Les déclarations retenues mais non entièrement examinées par le ministère font l'objet d'une notification (code à revoir) inscrite au système pour les réexaminer ultérieurement. L'expérience a démontré que le ministère ne revoit par la suite qu'une partie de ces déclarations dont le nombre est considérable. À noter que cette revue peut générer des revenus additionnels que nous ne pouvons toutefois évaluer.

- **Recommandation**

Si le ministère veut s'assurer de l'admissibilité des dépenses et exemptions et de la compatibilité des pièces et documents après traitement, en se servant des critères de sélection, il ne devrait pas faire un usage trop abondant des codes à revoir, lors de l'examen visuel. Il devrait également s'assurer avant leur saisie que les données sont complètes et inscrites correctement pour éviter que les validations, les calculs effectués par l'ordinateur ainsi que l'information fournie à la Direction générale de la vérification soient erronés.

Réaction du ministère

"Les changements apportés à l'examen visuel des déclarations ont été dictés par un souci d'efficacité et d'efficience en fonction des contraintes budgétaires existantes. Comme il n'est pas pensable d'examiner en détail la totalité des déclarations reçues, des critères établis en 1982 ont servi de base à l'approche retenue qui, dans le contexte actuel, permet au ministère d'accomplir sa mission qui est de percevoir des droits de façon efficace et équitable.

Le recours aux codes à revoir est inévitable dans le contexte actuel de compression des ressources humaines. La réfection des systèmes qu'entreprend le ministère permettra de limiter les codes à revoir dont le traitement sera automatisé. Le ministère s'est engagé prioritairement dans des activités de développement destinées à accroître la qualité de la cotisation en repensant complètement les contrôles de qualité et en produisant des avis de cotisation détaillant la saisie et les changements apportés, ce qui fera du contribuable un associé dans le contrôle de la qualité.

Par ailleurs, rappelons que le ministère doit effectuer des remboursements aux contribuables dans des délais restreints et ne dépassant pas en principe le 30 juin de l'année dans laquelle l'examen visuel est fait. Comme, en particulier pour l'année d'imposition 1982, le développement du système a été retardé par les décisions législatives et que nous n'avons pu commencer à traiter les déclarations que vers la fin d'avril, il est bien évident que des choix ont dû être faits."

ii. Cotisation des déclarations des corporations

Les directives internes en vigueur au ministère concernant la cotisation des déclarations des corporations sont insuffisantes. L'examen visuel de ces déclarations consiste presque exclusivement à s'assurer que les informations sur la déclaration (C-17) sont complètes et inscrites correctement pour les fins du traitement informatique.

Notre examen des déclarations (C-17), de leurs annexes et des états financiers, a fait ressortir plusieurs erreurs dans le calcul des impôts et de la taxe sur le capital.

- **Recommandation**

Les manuels d'instructions concernant l'examen visuel, qui font présentement l'objet d'une révision en profondeur, devraient prévoir, entre autres, une vérification de la taxe sur le capital ainsi que du taux d'impôt utilisé. Le ministère devrait, au moins, examiner la rentabilité de ces travaux supplémentaires.

- **Réaction du ministère**

"L'examen visuel des déclarations des corporations est assuré par la Direction générale des opérations. Cet examen ne constitue pas une vérification approfondie. Il se résume à une vérification sommaire et à une préparation des données pour le traitement informatique. Il revient à la Direction générale de la vérification d'assurer les responsabilités de la cotisation immédiate de toutes les corporations d'envergure et de prévoir dans la programmation de ses activités le contrôle de l'ensemble des corporations sur un cycle de quatre ans. Cette approche est dictée par des obligations découlant de la rareté des ressources et des qualifications du personnel.

Les manuels d'instructions concernant l'examen visuel font l'objet d'une révision en profondeur pour accroître le rendement associé à ce partage des responsabilités. Le ministère reconnaît l'importance de développer un système de critères pour assurer une meilleure vérification de la taxe sur le capital."

a. Commentaires des années antérieures

i. Comptabilisation inadéquate des chèques de remboursement à des particuliers retournés au ministère

Lorsque des chèques de remboursement d'impôt à des particuliers sont retournés au ministère, il n'y a aucune inscription comptable au système informatisé de comptabilisation et recouvrement des comptes à recevoir des particuliers (COREC). Dans la procédure actuelle, seul l'avis de cotisation porte la mention que le chèque de remboursement a été retourné et déposé. Si le contribuable réclame à nouveau son remboursement, un chèque préparé manuellement lui sera alors expédié sans avis de cotisation.

Ces chèques de remboursement retournés non enregistrés au système précité ne peuvent donc être appliqués à une éventuelle cotisation. Cette procédure ne permet pas non plus de concilier les remboursements préparés manuellement, ni de s'assurer que tous les chèques de remboursement retournés ont été déposés.

- **Recommandation**

Malgré les remarques formulées à ce sujet dans nos rapports antérieurs, aucune action concrète n'a été prise par le ministère en vue de remédier à ces lacunes. Nous recommandons donc à nouveau d'enregistrer au système de comptabilisation et recouvrement des comptes à recevoir des particuliers les chèques de remboursement retournés.

- **Réaction du ministère**

> "Jusqu'à présent, le développement de la pratique pour traiter ces cas n'avait pas été retenu comme prioritaire; actuellement, ce développement est inscrit dans la programmation de la déclaration de revenus (TP-1) pour 1984."

ii. Compte d'accords de perception fiscale

Le ministère a complété cette année la conciliation des remises de déductions à la source des années 1978 et 1979 pour les impôts sur le revenu et les contributions au Régime de rentes du Québec et au Fonds des services de santé, sans pouvoir apparier un solde de remises de 4,2 millions $ pour 1978 et un solde de 3,4 millions $ pour 1979, portant ainsi le total des remises non conciliées pour les années 1966 à 1979 à 24,4 millions $. Ce montant correspond à la différence entre les remises et/ou cotisations de ces années et les déductions et contributions qui ont pu être conciliées.

- **Recommandation**

Des dispositions devraient être prises par le ministère afin d'attribuer définitivement ces sommes non conciliées pour les années 1966 à 1979.

- **Réaction du ministère**

"Un rapport traitant de cette conciliation des remises de la déduction à la source a été récemment complété; des échanges sont actuellement en cours avec la R.R.Q. et des conclusions seront dégagées pour la fin de janvier 1984."

12. TRANSPORTS

Location d'immeubles

Notre évaluation des contrôles exercés par le ministère sur les immeubles loués nous a permis de constater certaines lacunes.

a. Loyers non exigés

Sur 28 dossiers examinés, nous en avons relevé 20 où l'immeuble acquis, en vertu de la loi sur la voirie (remplacée par la loi sur l'expropriation le 1er avril 1976), continuait d'être, soit administré par l'exproprié à son profit, soit occupé par celui-ci sans qu'il n'ait à payer de loyer.

- **Recommandation**

Compte tenu qu'un intérêt est payé sur le prix de l'expropriation, un loyer devrait être exigé des personnes expropriées, à moins que le protocole d'entente ne prévoie et ne justifie une exemption à cet égard.

- **Réaction du ministère**

"Le ministère est à finaliser un nouveau recueil de procédures dont un chapitre traite de l'occupation d'un immeuble exproprié, soit par un propriétaire, soit par un locataire. Une partie de ce chapitre concernant les locataires est finalisée. La partie du chapitre traitant du propriétaire est en voie de préparation et prévoit un bail de location suite à une entente de gré à gré, à un règlement hors cour ou à un avis enregistré de transfert de propriété: l'ancien propriétaire paiera un loyer jusqu'à la prise de possession de l'immeuble ou le ministère ne paiera pas d'intérêt sur les sommes dues durant cette période."

b. Non-révision des prix de location

Dans le cas des immeubles loués à des personnes autres que les expropriés, nous avons relevé dix cas où les baux ont été reconduits sans que le prix de location ne soit révisé, dont un depuis 1972, deux depuis 1974, deux autres depuis 1977 et cinq depuis 1979. À notre avis, le contexte économique justifiait dans ces cas une majoration des prix de location lors du renouvellement du bail.

- **Recommandation**

Il nous apparaît normal qu'à chaque renouvellement d'un bail, le prix de location soit reconsidéré.

- **Réaction du ministère**

> "La recommandation est en force, les prix de location sont révisés à chaque renouvellement de bail pour un bail annuel. Pour les baux de plus d'un an, une partie prévoit des taux ascenseurs généralement pour la durée du bail."

c. Taxes foncières non réclamées au locataire

Un bail intervenu en mars 1977 relativement à une bâtisse industrielle spécifiait que toutes les taxes foncières générales et spéciales étaient à la charge du locataire.

Le ministère a acquitté les taxes foncières relatives à cet immeuble pour les années 1976 à 1982, soit environ 35 000 $, sans pour autant réclamer du locataire le remboursement de ces taxes.

- **Recommandation**

Le ministère devrait se faire rembourser et une recherche devrait être faite dans les dossiers actifs à caractère locatif afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'autres cas semblables.

- **Réaction du ministère**

"Dans le cas soulevé par le vérificateur général, une négociation a eu lieu avec le locataire qui actuellement est dans une situation financière difficile et nous demande de retarder le paiement de cette dette. Ce compte à recevoir est transmis à la Division de la perception pour action. De plus, une étude est en cours afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'autres cas semblables."

13. TRAVAUX PUBLICS ET APPROVISIONNEMENT

a. Fichier central des fournisseurs

Suivi des fournisseurs non-répondants ou non-soumissionnaires

Lorsque les ministères ou organismes requérants font appel au fichier central des fournisseurs, les noms des fournisseurs sélectionnés aléatoirement leur sont référés conformément à la réglementation en vigueur.

Notre examen a révélé que plusieurs fournisseurs, dont les noms ont été fournis aux ministères ou organismes requérants, ne répondent pas ou n'acceptent pas l'invitation d'offrir leurs services ou de soumissionner.

- **Recommandation**

Afin d'augmenter la crédibilité du fichier des fournisseurs auprès des requérants, il serait important que le suivi exercé à l'égard des non-répondants et des non-soumissionnaires soit suffisamment rigoureux pour assurer une épuration continuelle de l'information détenue à leur sujet.

- **Réaction du directeur général**

"Les directives actuelles du Conseil du trésor confient au directeur général des achats la préparation de mécanisme de sanctions à être approuvé par le Conseil du trésor. Un projet de mécanisme de sanctions est présentement au Conseil du trésor."

b. Révision des baux de location de terrains et bâtisses

Les baux de location de certains terrains et bâtisses, propriétés du gouvernement, n'ont pas été révisés depuis plusieurs années. Nous avons fait état de cette situation dans nos rapports adressés au ministère en juillet 1982 et 1983.

- **Recommandation**

Même si les locataires sont généralement des organismes paragouvernementaux ou sans but lucratif, il devrait y avoir une révision systématique des baux de location des terrains et bâtisses.

- **Réaction du ministère**

"Nous avons entrepris une révision systématique de tous ces baux. Comme il s'agit d'organismes très variés, nous avons commencé à élaborer une politique pour servir de cadre à ces divers contrats. L'annonce par le gouvernement de la substitution d'une Société immobilière en lieu et place du ministère a cependant réorienté les travaux vers une étape antérieure, à savoir l'étude de l'opportunité de la conservation ou de la disposition finale des immeubles où sont logés ces organismes. Quant à l'étape ultérieure, celle de la fixation des tarifs pour les immeubles qui seront conservés, elle devra être revue en même temps que l'établissement des principes de facturation applicables à l'ensemble du parc immobilier."

III. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES FONDS SPÉCIAUX ADMINISTRÉS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Bien que les lois, décrets et directives constituant les fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec n'en fassent pas une obligation explicite au vérificateur général, il agit comme vérificateur de ces fonds à cause de leurs liens étroits avec le Fonds consolidé du revenu et l'entité gouvernementale. Ce sont les fonds spéciaux suivants:

Fonds en fidéicommis;
Fonds de relance industrielle;
Fonds renouvelable du Service des achats du gouvernement du Québec;
Fonds spécial olympique;
Fonds des cautionnements des agents de voyages;
Fonds d'amortissement afférent à un emprunt de l'Université du Québec;
Fonds des services de santé;
Fonds spéciaux du crédit agricole;
Fonds renouvelable - Télécommunications.
Fonds renouvelable des publications gouvernementales
Fonds renouvelable du Service de la cartographie

Les deux derniers fonds, constitués par le Conseil du trésor, ont débuté leurs opérations le 1er avril 1982 et le 1er juin 1982 respectivement.

Notre vérification à l'égard de ces fonds a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. De plus, nous nous sommes assurés que les opérations financières de ces fonds ont été exécutées dans le cadre des lois et règlements qui leur sont applicables.

B. REMARQUES ET COMMENTAIRES

1. FONDS DES CAUTIONNEMENTS DES AGENTS DE VOYAGES

Gestion et contrôles financiers

a. États financiers des requérants

Tel que le stipule le règlement les concernant, les agents de voyages doivent préalablement à l'obtention de leur permis "fournir leurs états financiers du dernier exercice incluant ceux du compte en fiducie, accompagnés notamment d'un état de trésorerie démontrant un fonds de roulement excédentaire, le tout certifié par un comptable, membre d'une association professionnelle reconnue par le Code des professions".

Depuis quelques années, nous avons signalé dans notre rapport à la gestion que ce règlement était sujet à diverses interprétations en ce qui a trait au sens à donner au mot "certifié". Selon une interprétation, ce mot ne voudrait pas dire nécessairement que les états financiers doivent faire l'objet d'un rapport de vérification attestant que les données qu'ils contiennent ont été vérifiées et qu'elles sont fiables.

Nous recommandions alors que considérant l'importance qui doit être accordée aux données apparaissant aux états financiers lors de l'attribution et du renouvellement des permis, le ministère devrait clarifier les termes du règlement ou l'interprétation qui doit en être faite pour éviter que la pratique de fournir des états financiers non vérifiés se généralise.

Encore cette année, nous avons noté que sur 39 dossiers d'agents de voyages examinés, 12 comportaient des états financiers ne permettant pas d'avoir une assurance que les données financières fournies par le requérant étaient fiables puisqu'elles n'étaient pas accompagnées d'un rapport attestant qu'elles avaient été vérifiées.

b. Cautionnements exigibles

Les cautionnements maximums exigibles selon les échelles actuelles ne sont pas suffisamment élevés pour couvrir adéquatement les risques associés aux chiffres d'affaires en progression de certaines agences à succursales multiples.

c. Recommandations et réaction de la Direction

Il importe de prendre les mesures nécessaires pour assurer la fidélité de la représentation financière des états financiers fournis par les agents et d'établir de nouvelles échelles de cautionnements.

La direction est tout à fait d'accord avec ces points. Elle nous a informés qu'un effort considérable était apporté aux travaux de révision de la loi et du règlement et que les recommandations qui en découlent seront de nature à remédier à ces faiblesses.

2. FONDS RENOUVELABLE DES PUBLICATIONS GOUVERNEMENTALES

Stocks de publications

Les stocks se composent d'environ 2 millions d'exemplaires de publications gouvernementales identifiés sous environ 4 000 titres différents.

a. Contrôle interne

Notre examen du contrôle interne sur les stocks nous a permis de constater l'absence de directives administratives concernant l'utilisation des formulaires, le manque de vérification des documents de sorties des stocks et l'absence de rapports qui devraient être produits à la direction sur les sorties pour fins de gratuité ou de mise au pilon.

b. Décompte physique

Un décompte physique des stocks au centre de distribution a été effectué par les agents du ministère au 31 mars 1983. Des procédures écrites à ces fins ont été distribuées aux personnes impliquées. Nous avons assisté au décompte, surveillé l'application des procédures et effectué une vérification exhaustive afin de nous assurer de l'exactitude des quantités dénombrées.

Le contrôle de l'inventaire est tenu par titre de publication et pour chacun d'eux, on y indique la quantité en inventaire. Les résultats quantitatifs de la prise d'inventaire comparés aux quantités inscrites aux livres à cette même date nous ont révélé les écarts ci-après:

Sur 3 093 titres dénombrés %	Écarts %
37	-
31	1-4
16	5-19
16	+ 20
100	

Ces lacunes nous amènent à conclure que le contrôle sur les mouvements des stocks est déficient et n'assure pas la prévention d'irrégularités.

- **Recommandation**

La Direction générale des publications gouvernementales devrait remédier à ces lacunes en assurant des contrôles efficaces sur ses stocks.

- **Réaction de la Direction générale**

Après s'être déclaré d'accord avec nos constatations, le directeur général a ajouté ce qui suit:

> "J'aimerais cependant profiter de l'occasion pour vous signaler certains gestes que nous avons posés au cours des derniers mois afin de donner à notre gestion financière des bases solides et aussi pour exercer un contrôle plus rigoureux. C'est ainsi que nous avons en poste depuis le mois de janvier un analyste en procédés administratifs. Nous nous sommes également dotés d'un vérificateur interne pour la Direction générale. L'acquisition récente d'un mini-ordinateur pour la gestion comptable du Fonds renouvelable devrait aussi être de nature à améliorer la qualité de notre gestion."

IV. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC *

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

La vérification des entreprises du gouvernement du Québec dont il est question dans la présente section est confiée au vérificateur général, dans la très grande majorité des cas, par les lois constitutives qui les régissent.

Ces mêmes lois ne comportent toutefois aucune disposition particulière à l'égard de la portée de la vérification. En fait, chacune des vérifications des entreprises du gouvernement du Québec implique nécessairement un examen des états financiers conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Cette vérification comporte, par conséquent, les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances pour nous permettre l'expression d'une opinion sur les états financiers.

Nous nous employons également à vérifier si les opérations des entreprises s'effectuent conformément aux lois en vertu desquelles elles sont constituées et aussi des autres lois et règlements qui leur sont applicables.

Lorsque les conventions comptables utilisées sont en accord avec les principes comptables généralement reconnus, c'est en fonction de ces principes que nous exprimons notre opinion. Dans les autres cas, notre opinion est formulée en fonction des conventions comptables particulières de l'entreprise énoncées aux états financiers.

---

* Dans cette section du rapport, le terme "entreprises du gouvernement du Québec" comprend en plus des sociétés d'État à fonds social et des entreprises, les organismes du gouvernement qui doivent soumettre annuellement des états financiers distincts.

B. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

1. Vérification des comptes des entreprises du gouvernement

a. Législation adoptée depuis notre dernier Rapport annuel concernant la nomination du vérificateur des comptes de certaines entreprises du gouvernement du Québec

Depuis la publication de notre dernier Rapport annuel, l'Assemblée nationale a adopté des lois instituant 10 nouvelles entreprises du gouvernement, modifiant le cadre législatif de quatre parmi celles déjà existantes et en fusionnant deux autres. Ces lois contiennent des dispositions concernant la nomination du vérificateur des comptes. Il s'agit des entreprises suivantes:

- Nouvelles entreprises:

  - Fondation pour le développement de la science et de la technologie
  - Fonds de la recherche en santé du Québec *
  - Fonds de recherche en agriculture, en pêcheries et en alimentation *
  - Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche *
  - Inspecteur général des institutions financières
  - Régie du cinéma *
  - Société générale du cinéma *
  - Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires ou BIO-AGRAL
  - Société québécoise des pêches
  - Société québécoise des transports

- Entreprises dont le cadre législatif a été modifié:

  - Commission des valeurs mobilières du Québec
  - Curateur public
  - Office des autoroutes du Québec
  - Office du crédit agricole du Québec (concernant l'administration de la loi favorisant le crédit forestier par les institutions privées)

---

* L'entrée en vigueur de ces lois ou de certaines de leurs dispositions n'avait pas encore été proclamée par le gouvernement à la date de rédaction de ce rapport.

- Entreprises fusionnées:

La Régie de l'assurance automobile du Québec est substituée au Fonds d'indemnisation automobile du Québec depuis le 1er mars 1983, en acquiert les droits et en assume les obligations. Le vérificateur général demeure le vérificateur des comptes de cette Régie.

Les lois constitutives des 10 nouvelles entreprises et des 4 autres déjà existantes dont l'énumération apparaît plus haut, prévoient la nomination du vérificateur général comme vérificateur des livres et comptes.

Cependant, la loi instituant la Société québécoise des transports (1983, chapitre 27) prévoit que le gouvernement peut approuver la nomination d'un autre vérificateur dont les services seraient proposés par cette Société. La disposition de cette loi concernant la vérification se lit comme suit:

> "33. Les livres et comptes de la Société sont vérifiés, chaque année et chaque fois que le décrète le gouvernement, par le vérificateur général ou, avec l'approbation du gouvernement, par un vérificateur dont les services sont proposés par la Société."

En l'absence d'une approbation par le gouvernement du choix d'un vérificateur dont les services seraient proposés par la Société, le vérificateur général procédera aux travaux de vérification requis. Toute proposition avancée par la Société pour la nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et spéciaux.

b. Mode de nomination du vérificateur des entreprises du gouvernement du Québec

Nous déplorons le fait qu'il n'existe présentement aucune loi-cadre ou politique gouvernementale régissant les entreprises du gouvernement du Québec dans laquelle seraient prévus le mode et les critères de nomination du vérificateur de leurs livres et comptes et d'autres dispositions relatives à la vérification. L'Assemblée nationale et le gouvernement devraient définir clairement le mode et les critères de nomination du vérificateur de ces entreprises, et ce, considérant que des fonds publics sont en cause peu importe le mode de financement.

Les entreprises du gouvernement, même si leur loi constitutive leur accorde une certaine autonomie de gestion, sont la propriété du gouvernement ou des entreprises du domaine public, gèrent pour une bonne part des fonds publics et se voient confier l'administration de programmes gouvernementaux ou autres visant le bien public. Donc, partout où il est désirable d'affermir les liens d'imputabilité de ces entreprises envers l'Assemblée nationale concernant les fonds qu'elles doivent gérer dans le cadre des responsabilités qui leur ont été confiées par celle-ci, la personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle, c'est-à-dire le vérificateur général, devrait vérifier les livres et comptes des entreprises du gouvernement. En effet, en plus de l'attestation des états financiers, le vérificateur général dispose d'un moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, c'est-à-dire son Rapport annuel, pour faire connaître les constatations et recommandations qu'il juge pertinent de signaler à la suite de sa vérification.

Dans les cas où le gouvernement, en accord avec la loi constitutive d'une entreprise ou une loi-cadre des entreprises du gouvernement, déciderait de désigner un vérificateur autre que le vérificateur général, il devrait le faire selon un processus et des critères de sélection appropriés en consultation avec le Conseil d'administration de la Société concernée.

2. Communication des résultats des travaux de vérification

Nous considérons comme un complément essentiel à une vérification au terme de laquelle une opinion est émise sur les états financiers, de faire part à la direction des inexactitudes, des faiblesses de contrôle interne et des irrégularités constatées au cours de cette vérification et aussi des recommandations qui s'imposent.

Il n'existe pas d'obligation légale à notre endroit d'incorporer à notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale les constatations et les commentaires résultant de nos vérifications des entreprises du gouvernement. Nous croyons toutefois que nous devons y inclure ceux qui méritent d'être signalés puisqu'il s'agit de la gestion de fonds publics. Les observations et remarques formulées sont discutées avec les autorités concernées afin d'obtenir leur point de vue qui, lorsqu'il est possible de le faire, est donné en contrepartie de celles-ci.

3. Uniformisation et élargissement de la portée des travaux de vérification

À notre avis, des dispositions devraient être prises pour que toute vérification d'entreprises du gouvernement, qu'elle soit faite par un cabinet d'experts-comptables du secteur privé ou par le vérificateur général, comporte les mêmes exigences quant aux champs d'activités qui doivent être touchés par la vérification. La portée de la vérification des entreprises du gouvernement devrait, selon nous, inclure l'exactitude des états financiers, la sauvegarde et le contrôle des biens, et la régularité des dépenses, y compris la prudence et la probité exercées dans la gestion des fonds publics. Le champ de la vérification pourrait être élargi également pour demander au vérificateur de faire rapport au Conseil d'administration de l'entreprise sur la qualité de la gestion financière et administrative. Tout en tenant compte de contraintes dues à la nature même de certaines entreprises, le résultat des vérifications devrait être communiqué à l'Assemblée nationale selon des modalités appropriées.

De plus, à titre de vérificateur des comptes du Fonds consolidé du revenu du gouvernement désigné par l'Assemblée nationale, le vérificateur général devrait avoir accès aux dossiers d'un vérificateur privé de toute entreprise du gouvernement et avoir le droit de faire ou de faire faire tous travaux de vérification additionnels qu'il pourrait juger opportuns pour l'exercice du mandat qui lui est confié.

4. Adoption d'une loi-cadre sur les entreprises du gouvernement

Nous sommes aussi d'avis que l'on devrait inclure dans une loi-cadre sur les entreprises du gouvernement des dispositions sur les sujets suivants:

- Définition de ce qu'on entend par "entreprises du gouvernement du Québec", et leurs filiales;

- Classification des entreprises du gouvernement du Québec;

- Détermination pour chaque classe d'entreprises des matières sur lesquelles les décisions du Conseil d'administration sont définitives et lui appartiennent en propre et des matières qui doivent être le propre du gouvernement ou d'organismes qu'il désigne;

- Préparation de budgets d'exploitation et d'investissements;

- Implantation de services de vérification interne;

- Formation de comités de vérification;

- Vérification des comptes:

  . Nomination des vérificateurs;

  . Portée de la vérification;

  . Rôle et responsabilités des vérificateurs;

  . Rapports de vérification - modalités de communication au Conseil d'administration, à l'actionnaire et à l'Assemblée nationale;

- Exigences quant à l'adoption et la publication de principes et conventions comptables appropriés à l'entreprise;

- Exigences du gouvernement quant aux renseignements requis avec les états financiers;

- Préparation d'états financiers consolidés pour une meilleure information financière, le cas échéant.

5. Entreprises du gouvernement du Québec - filiales non assujetties à certains contrôles du Gouvernement et de l'Assemblée nationale

Les lois constitutives de quelques entreprises du gouvernement du Québec imposent des restrictions à certains de leurs pouvoirs, en ce sens qu'elles ne peuvent les exercer sans l'autorisation expresse du gouvernement. Voici quelques exemples de pouvoirs comportant cette restriction:

- Acquérir un intérêt dans une entreprise;

- Contracter un emprunt qui porte à plus d'un certain montant le total des sommes empruntées par l'entreprise et non encore remboursées;

- Consentir des prêts;

- Conclure un contrat engageant l'entreprise pour plus d'un certain nombre d'années;

- Acquérir des immeubles;

- Adopter des règlements concernant l'exercice des pouvoirs et la régie interne de l'entreprise.

Selon une opinion juridique obtenue du ministère de la Justice, les filiales de ces entreprises, à titre de personnes morales distinctes, ne sont pas assujetties à de telles restrictions à moins évidemment que les lois constitutives des entreprises ne contiennent des dispositions à cet effet.

Il est à remarquer que ces entreprises effectuent souvent une partie importante de leurs opérations par l'entremise de filiales.

S'il était de l'intention du Parlement de restreindre certaines opérations d'une entreprise du gouvernement lors de sa constitution, que ces opérations soient effectuées directement par l'entreprise ou indirectement par l'intermédiaire de ses filiales, il faudrait que les dispositions de la loi constitutive de l'entreprise concernant les restrictions de pouvoirs soient modifiées pour qu'elles s'appliquent également à ses filiales.

Une situation semblable se présente dans les mécanismes d'imputabilité des entreprises du gouvernement envers l'Assemblée nationale relativement à la vérification des comptes. En effet, chaque fois qu'une loi constitutive d'une de ces entreprises contient une disposition à l'effet que ses livres et comptes sont vérifiés par le vérificateur général, une telle exigence ne s'appliquerait pas à ses filiales à moins que la loi ne le prévoie. Si telle est bien l'intention du Parlement, les lois constitutives devraient donc spécifiquement assujettir les filiales à la même imputabilité et vérification que les entreprises qui les contrôlent effectivement.

6. Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers

Les responsabilités du vérificateur et de la direction de l'entreprise à l'égard des états financiers sont bien différentes. La distinction en est clairement établie au chapitre 5000 du manuel de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous en reproduisons ci-dessous l'extrait pertinent:

Vérification des états financiers - Introduction - 1er et 2e paragraphes:

> "Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.
>
> L'exploitation de l'entreprise relève de la direction qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et de dresser les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine, à la prévention et à la détection des fraudes et des erreurs. Le fait que les états financiers fassent l'objet d'une vérification ne dégage pas la direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même les préparer, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la direction. Toutefois, c'est à la direction que revient toujours la paternité des états financiers."

Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut retrouver dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises à but lucratif du secteur privé.

Les directions des entreprises du gouvernement cherchent, avec notre collaboration, à présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération selon les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entreprises, selon des conventions comptables particulières.

Pour la plupart des entreprises du gouvernement que nous vérifions, leurs états financiers accompagnés du rapport du vérificateur paraissent à la publication annuelle du ministère des Finances intitulée "États financiers des entreprises du gouvernement du Québec".

7. Entreprises du gouvernement et filiales vérifiées par le vérificateur général

Le vérificateur général a la responsabilité de la vérification des livres et comptes des entreprises du gouvernement suivantes (54 entreprises):

	Date de fin d'exercice
Caisse de dépôt et placement du Québec	31 décembre
Centre de recherche industrielle du Québec	31 mars
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	31 décembre
Commission d'accès à l'information	31 mars
Commission de la santé et de la sécurité du travail	31 décembre
Commission des affaires sociales	31 mars
Commission des normes du travail	31 mars
Commission des transports du Québec	31 mars
Commission des valeurs mobilières du Québec	31 mars
Corporation d'hébergement du Québec	31 mars
Curateur public	31 décembre
Fondation Jean-Charles Bonenfant	30 juin
Fondation pour le développement de la science et de la technologie	31 mars
Fonds d'aide aux recours collectifs	31 mars
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	31 mars
Inspecteur général des institutions financières	31 mars
Institut national de productivité	31 mars
Institut québécois de recherche sur la culture	31 mars
Institut québécois du cinéma	31 mars
Office de la construction du Québec	31 décembre
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	30 juin
Office des services de garde à l'enfance	31 mars
Office du crédit agricole du Québec - financement agricole	31 mars
Office du crédit agricole du Québec - financement forestier	31 mars
Office des autoroutes du Québec	31 mars
Raffinerie de sucre du Québec	31 mars
Régie de l'assurance automobile du Québec	28 février
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	31 décembre

Régie de l'assurance-maladie du Québec	31 mars
Régie de la sécurité dans les sports	31 décembre
Régie des assurances agricoles du Québec	31 mars
Régie des grains du Québec	31 mars
Régie des marchés agricoles du Québec (fonds administrés)	31 mars
Régie des rentes du Québec	31 mars
Régie du logement	31 mars
Société de cartographie du Québec	31 mars
Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC)	31 mars
Société de développement immobilier du Québec	31 mars
Société de développement industriel du Québec	31 mars
Société d'habitation du Québec	31 décembre
Société de la Place des Arts de Montréal	31 août
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	31 août
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	31 mars
Société des traversiers du Québec	31 mars
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	31 mars
Société du Grand Théâtre de Québec	31 mars
Société du Palais des congrès de Montréal	31 mars
Société du parc industriel du centre du Québec	31 mars
Société du port ferroviaire Baie-Comeau-Hauterive	31 décembre
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	31 mars
Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)	31 mars
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	31 mars
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	31 mars
Société québécoise des transports	31 décembre

De plus, le vérificateur général a reçu le mandat de vérifier les filiales en propriété exclusive suivantes des entreprises du gouvernement (7 filiales d'entreprises):

	Date de fin d'exercice
Caisse de dépôt et placement du Québec:	
Cadim Inc.	31 décembre
Développements Pasteur Inc.	31 décembre
Immeubles Cadimont Inc.	31 décembre
Immeubles Cadev Inc.	31 décembre

Société d'habitation du Québec:

Société de gestion immobilière SHQ	31 décembre

Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA):

Société québécoise des pêches	31 mars
Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires - BIO-AGRAL	31 mars

8. Entreprises du gouvernement et filiales non vérifiées par le vérificateur général

Le vérificateur général n'a pas la responsabilité de la vérification des livres et comptes des 15 entreprises du gouvernement suivantes:

Commission des services juridiques
Hydro-Québec et ses filiales
Régie des installations olympiques
Sidbec et ses filiales
Société d'aménagement de l'Outaouais
Société de développement autochtone de la Baie James
Société de développement de la Baie James et ses filiales
Société de développement coopératif et sa filiale
Société des alcools du Québec
Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel
Société générale de financement du Québec et ses filiales
Société interport de Québec
Société nationale de l'amiante et ses filiales - S.N.A.
Société québécoise d'assainissement des eaux
Université du Québec

De plus, le vérificateur général n'a pas reçu le mandat d'exécuter la vérification des filiales en propriété exclusive suivantes des entreprises-mères dont il est le vérificateur des comptes (16 filiales):

Entreprises-mères	Filiales en propriété exclusive
Caisse de dépôt et placement du Québec	Les Immeubles Trans-Québec Inc.
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	Scierie Béarn Inc. Proforêt Inc. Les Produits forestiers Bellerive - Ka' n' Enda Inc. Énerbois Inc. Gestion 1195 Inc.
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	S.O.D.I.C. Québec Inc.
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	La Société minière Louvem Inc. Niobec Inc. Les Mines Seleine Inc. Soquemines Inc.
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	C.D.M.V. Inc. Usine de congélation de Saint-Bruno Inc. Centre d'insémination artificielle du Québec (C.I.A.Q.) Inc. Société québécoise des pêches nordiques Inc.
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	EXPLORATION SOQUIP Inc.

C. REMARQUES ET COMMENTAIRES

1. COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

a. Absence de documentation du système informatique de compensation des accidentés du travail (Compactra)

Il n'existe pas de documentation sur les règles de validation de ce système de gestion de l'information et du paiement des indemnités temporaires. Cette absence de documentation ne permet pas de vérifier si les règles prévues sont suffisantes et si elles sont toujours opérationnelles.

- **Recommandation**

Une telle documentation devrait être disponible sur cet important système affectant des déboursés annuels totalisant des centaines de millions $. Néanmoins, jusqu'à son prochain remplacement par le nouveau système de paiement qui est en voie de développement, il serait nécessaire de vérifier la fiabilité des résultats obtenus à l'aide de sondages appropriés.

- **Réaction de la Commission**

"Les gestionnaires concernés sont conscients de cette lacune relative à l'absence de documentation sur les règles de validation du système (Compactra).

Dans le but de vérifier sa fiabilité, les responsables ont procédé, en octobre 1982, à une vérification du traitement effectué par ce système. L'opération a porté sur 100 cas ... et les résultats obtenus ont démontré sa fiabilité.

Cette vérification sera reprise mensuellement à partir du 1er novembre 1983 et l'opération se poursuivra jusqu'à ce que le nouveau système soit en place."

b. Date de fin d'indemnisation temporaire

Dans le cas où il y a divergence entre la date de retour au travail confirmée par l'employeur et celle inscrite au rapport du médecin, on indemnise la plupart du temps l'accidenté jusqu'à la date la plus tardive.

- Recommandation

Afin d'éviter que des paiements soient effectués à l'accidenté pour des périodes pendant lesquelles il est apte à reprendre le travail, les paiements d'incapacité temporaire ne devraient pas, à notre avis, excéder la date indiquée au rapport final du médecin.

- Réaction de la Commission

> "La politique ...[concernant la date de fin d'indemnisation temporaire] précise clairement que la période d'indemnisation se poursuit aussi longtemps que le médecin traitant, ou le médecin évaluateur de la Commission, ne certifie pas la capacité du travailleur à reprendre ses activités antérieures ou une autre activité appropriée.
>
> Cette politique prévoit que la période d'indemnisation peut être modifiée si la date réelle de retour au travail est antérieure à celle autorisée par le médecin.
>
> Un rappel a été adressé aux ... [gestionnaires concernés] ... en vue de l'application constante de cette règle fondamentale qui précise que les paiements d'incapacité temporaire ne doivent pas excéder la date indiquée au rapport final du médecin."

2. COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL

Opinion générale sur le système de prélèvement

La Commission s'est dotée de nouveaux systèmes de traitement de l'information relative aux employeurs et aux prélèvements. Nous avons examiné de façon spéciale le système "prélèvement" sous l'aspect de l'exactitude financière des données qu'il produit.

Considéré strictement du point de vue de l'intégralité, de l'autorisation et de l'exactitude du traitement des données financières, le système "prélèvement" produit des résultats fiables; les contrôles mis en place pour ce traitement sont opérationnels et ne comportent pas de déficiences majeures.

Des recommandations, dont celle qui suit, ont cependant dû être formulées en vue d'améliorer certains aspects du contrôle.

Dans un cadre informatique, l'attribution des mots de passe vise, entre autres, à assurer l'accès au système aux seules personnes autorisées compte tenu de leurs responsabilités et à les rendre imputables des actions posées par l'utilisation de ces mots de passe. C'est pourquoi il est essentiel que l'attribution des mots de passe soit étroitement liée aux responsabilités du détenteur et que leur confidentialité soit assurée. Nous avons constaté, lors de notre vérification, que ces précautions n'avaient pas été prises. En effet le personnel d'une direction de la Commission avait accès à la totalité des informations de la banque de données, alors que ce personnel n'avait pas la responsabilité de la gestion de ces informations. De plus, nous avons constaté que des listes de mots de passe circulaient à l'intérieur des divisions tout comme il était possible que des mots de passe soient affichés à l'écran, en raison de l'absence d'un dispositif pouvant empêcher cet affichage.

- **Recommandation**

Bien que certains correctifs aient déjà été apportés à la suite de la mention de ce problème aux responsables, des mesures additionnelles devraient être prises pour assurer la confidentialité des mots de passe. Une solution possible serait de faire l'acquisition d'un logiciel de contrôle qui contribuerait à améliorer la gestion des mots de passe en confiant à chaque usager la responsabilité d'en assurer la confidentialité.

- **Réaction de la Commission**

Une analyse coût-bénéfice permettra de déterminer si l'achat d'un logiciel de contrôle est souhaitable. En attendant, on émettra sous peu une politique de sécurité et de confidentialité des mots de passe.

3. CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

a. Tenue des livres et comptes de la Corporation

Les états financiers des exercices terminés les 31 mars 1981 et 1982 préparés par la Corporation ont dû faire l'objet d'écritures de régularisations importantes de notre part afin qu'ils reflètent fidèlement la situation financière de la Corporation et le résultat de ses opérations.

Qu'ils nous suffisent de mentionner les difficultés rencontrées dans la démarcation des comptes en fin d'exercice et les erreurs importantes décelées dans la capitalisation des frais de financement aux coûts de construction ou de rénovation des immeubles.

Bien que la préparation des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1983 ait connu une certaine amélioration, ceux-ci ont encore dû faire l'objet de plusieurs écritures de régularisation.

- Réaction de la Corporation

Les autorités de la Corporation nous ont affirmé qu'ils apporteront plus de soin dans la tenue de leurs livres et comptes.

b. Protocole d'entente entre le ministère et la Corporation

Nos rapports antérieurs à l'Assemblée nationale mentionnaient qu'il n'existait aucun protocole d'entente entre le ministère des Affaires sociales et la Corporation précisant les modalités de fonctionnement et de financement de cette dernière, ainsi que leurs responsabilités respectives à l'égard des projets d'acquisition, de construction ou de rénovation d'établissements de services sociaux.

Déjà en 1980, les gestionnaires de la Corporation nous informaient qu'un tel projet d'entente avait été préparé et qu'il serait soumis aux autorités du ministère des Affaires sociales. Nous avons constaté encore cette année qu'un tel protocole d'entente n'avait pas été conclu.

- **Réaction de la Corporation**

Les représentants de la Corporation d'hébergement du Québec nous ont indiqué qu'un projet de protocole d'entente a été soumis au ministère des Affaires sociales, en janvier 1982, et que la Corporation n'a pas reçu l'avis du ministère sur celui-ci. Ils ont ajouté que par contre, l'entrée en vigueur du nouvel article 178.1 non encore proclamé de la loi sur les services de santé et les services sociaux, modifiée par le chapitre 58 des lois du Québec de 1982, remettra en question, tant dans sa forme que sur le fond, le projet de protocole d'entente.

4. INSTITUT QUÉBÉCOIS DE RECHERCHE SUR LA CULTURE

Présences au travail

Des employés de l'Institut ont bénéficié les 29 et 30 décembre 1982 d'un congé de deux jours supplémentaires avec traitement en dérogation des conditions de travail approuvées par le Conseil du trésor.

En outre, nous n'avons retracé à l'Institut aucun registre de contrôle de l'assiduité du personnel. Ainsi, nous n'avons pu nous assurer que les employés ont été rémunérés seulement pour les heures réelles de présence au travail.

- **Réaction de l'Institut**

"La présence au travail des employés, dont vous faites état dans votre texte, touche deux sujets:

- le congé des 29 et 30 décembre 1982;
- le contrôle de l'assiduité.

... Nous avons omis d'obtenir du Conseil du trésor la permission d'accorder ces deux jours de congé à nos employés de soutien... Dans une note de service du 25 août 1983, nous avons informé les mêmes employés que ce congé ne sera pas accordé en 1983.

Il y a neuf employés de soutien au bureau de Québec et deux au bureau de Montréal. Les cadres et les chercheurs ne sont pas soumis aux règles de la présence au bureau avec la même rigueur. ...[L'adjointe au directeur administratif] est responsable du contrôle de l'assiduité de ces onze employés. Il n'est pas nécessaire qu'elle leur fasse signer un registre pour savoir qui est présent au travail. Malgré l'absence d'un tel registre, l'assiduité du personnel de soutien est parfaitement suivie."

5. OFFICE DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

a. Suivi des recommandations des années antérieures

i. Prestations de rentes de retraite et remboursements des cotisations

Le règlement relatif aux régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction prévoit que les rentes ou les remboursements des cotisations au décès ou au départ sont établis en fonction des cotisations et des contributions versées à la caisse de retraite pour chaque cotisant concerné.

Le fichier de chaque cotisant fournit les informations relatives aux heures travaillées et le montant des cotisations et des contributions sans indiquer si elles ont été versées. Par conséquent, l'Office a pu payer des prestations de rentes de retraite et rembourser des cotisations pour des heures travaillées à l'égard desquelles les cotisations et contributions n'ont jamais été versées.

- **Recommandation**

La façon dont l'Office établit les prestations de rentes de retraite et les remboursements de cotisations n'assure pas le respect du règlement. Si l'Office juge que son approche est plus équitable envers le salarié, il devrait prendre les mesures nécessaires pour faire amender le règlement en conséquence.

- **Réaction de l'Office**

"Des recommandations ont été produites par un Comité d'étude à cet effet et acceptées par l'Office. Un projet de modification du Règlement no 14 est en préparation et pourrait être déposé avant la fin de 1983."

ii. Contentieux - Poursuites pour récidive

La loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction prévoit que quiconque contrevient à une prescription de la loi ou d'un

règlement adopté sous son autorité commet une infraction et est passible d'une amende et des frais. De plus, en cas de récidive dans les deux ans, ces amendes sont doublées ou triplées.

Tel qu'indiqué dans notre Rapport de l'an dernier, nous avons encore constaté cette année que l'Office ne poursuit pas pour infraction avec récidive; toutes les plaintes sont inscrites comme s'il s'agissait d'une première infraction, car l'Office peut difficilement établir en vertu de son système d'enregistrement des infractions, s'il s'agit d'une infraction avec récidive ou non.

- **Recommandation**

L'Office se doit de prendre les mesures nécessaires pour établir des contrôles satisfaisants qui permettront d'établir les cas d'infraction avec récidive.

- **Réaction de l'Office**

"Un comité, composé de cinq cadres de l'Office, a étudié ce problème. Ce comité a établi que l'Office n'est pas obligé de poursuivre pour récidive. Il s'agirait d'une décision administrative.

De toute façon, nous étudions actuellement l'implantation d'un système informatisé qui nous permettrait de centraliser les informations pouvant provenir de toutes les régions de la province."

b. Suivi sur les rapports émis sur les résultats d'une vérification spéciale effectuée en vertu d'un mandat confié par le gouvernement le 7 juin 1978

Conformément au mandat de vérification spéciale que le Conseil exécutif nous avait confié en juin 1978, nous avons soumis, dans les années antérieures, au ministre du Travail, de la Main-d'Oeuvre et de la Sécurité du revenu, trois rapports portant sur:

- Les traitements, honoraires et autres bénéfices des membres de l'Office;

- Les traitements, honoraires et autres bénéfices du personnel (incluant les cadres) de l'Office;

- L'administration des régimes d'avantages sociaux des salariés de la construction.

Dans le cadre de notre plan annuel de vérification 1982-1983, nous avons procédé à un suivi de ces rapports afin de nous assurer de la pertinence des actions prises en regard des recommandations que nous avions formulées. Pour ce faire, nous avons:

- Évalué les commentaires de l'Office et les actions qu'il a prises;
- Rencontré les gestionnaires pour connaître la nature des actions prises;
- Rencontré les gestionnaires pour connaître les raisons motivant leur décision de ne pas retenir certaines de nos recommandations;
- Examiné les rapports que le Service de vérification interne a produit à la suite de la transmission de nos rapports.

Ces derniers travaux n'ont pas été effectués dans le but de nous assurer de la fiabilité financière des opérations de l'Office. Cet objectif fait partie de notre évaluation cyclique du contrôle interne des systèmes d'enregistrement des transactions financières de l'Office.

Les trois rapports précités contenaient de nombreuses recommandations; les actions prises par l'Office sur la majorité d'entre elles nous paraissent satisfaisantes.

Les textes qui suivent ne portent que sur les recommandations que nous avions alors formulées qui n'ont pas été retenues en tout ou en partie par l'Office et sur les raisons invoquées par celui-ci pour motiver de telles décisions.

i. Traitements, honoraires et autres bénéfices du personnel (incluant les cadres)

1. Assiduité

Le personnel de l'Office non régi par une convention collective ne fait pas de rapport de présence au travail et le Service du personnel n'a

aucun contrôle sur l'assiduité de ces employés. Pour fins de contrôles administratifs et comptables, une politique de contrôle des présences au travail de ce personnel devrait être établie et approuvée par les membres de l'Office et son application devrait en être confiée au Service du personnel.

- **Réaction de l'Office**

"Pour compléter les méthodes de travail en application concernant le contrôle de l'assiduité par le supérieur immédiat, l'Office entend adopter au début de 1984 une politique générale sur l'assiduité au travail englobant son personnel cadre et syndiqué."

2. Frais de représentation

Des frais de représentation sont encore remboursés pour des repas où n'assistent que des directeurs de l'Office; de tels frais ne constituent pas des frais de représentation proprement dits.

- **Réaction de l'Office**

"En ce qui concerne les remboursements de repas où n'assistent que des directeurs de l'Office, ceux-ci sont définis comme frais de réunion à la politique AF-08 rev. 1 et, par conséquent, remboursés conformément à cette politique et non pas selon la politique relative aux frais de représentation."

ii. Administration des régimes d'avantages sociaux des salariés de la construction

1. Intégration des données des anciens organismes à la banque des heures travaillées

À partir des données enregistrées et contrôlées depuis 1963 par les différents organismes qui l'avaient précédé dans l'administration des régimes complémentaires d'avantages sociaux, l'Office a créé, en 1976, une banque des heures travaillées par salarié de la construction pour la période de 1963 au 31 décembre 1975.

Notre opinion sur la fiabilité de la banque des heures et des contributions au régime de retraite des salariés de la contruction se résumait comme suit:

- La totalité des contributions inscrites par l'Office à la banque des heures travaillées incluant les contributions non identifiées représente le total des contributions enregistrées par les anciens organismes.

- L'intégration des heures et des contributions à la banque des heures comporte un pourcentage d'erreurs suffisant pour fausser les relevés des heures travaillées et des cotisations d'un certain nombre de salariés de l'industrie de la construction, et ce, dû principalement aux facteurs suivants:

  a. Le manque d'informations fournies à l'Office par les organismes qui ont administré les régimes de retraite jusqu'au 31 décembre 1975;

  b. Les faiblesses de contrôle dans la constitution du fichier historique et dans l'utilisation des programmes informatiques de transferts des informations de ce fichier à la banque des heures travaillées;

  c. Les erreurs qui se sont glissées en établissant les heures travaillées ajustées inscrites à la banque des heures présentement utilisée par l'Office pour administrer le régime de retraite.

Nous avions alors recommandé que l'Office engage des ressources importantes pour vérifier, à la lumière de toutes les erreurs notées au cours de notre vérification, les relevés des heures travaillées et des contributions de tous les salariés qui ont bénéficié de paiements de prestations et, le cas échéant, de procéder aux corrections qui s'avéreraient nécessaires.

- **Action prise par l'Office**

L'Office a procédé à une étude de faisabilité pour déterminer s'il était possible de refaire la conversion des données des anciens organismes dans la banque actuelle des heures travaillées. Un rapport a été produit et soumis aux membres de l'Office en décembre 1981 dans lequel étaient avancées plusieurs solutions comportant des avantages et des inconvénients.

L'Office a alors décidé de retenir la solution de considérer les dossiers actuels comme étant exacts et d'accorder le bénéfice du doute au salarié sur présentation de preuves raisonnables. Selon les dirigeants de l'Office, le fait de refaire la conversion des données produirait des résultats similaires à ceux déjà obtenus et il y aurait un fort risque que les données déjà enregistrées au compte des salariés soient altérées, sans garantie d'une plus grande exactitude. De plus, il y aurait le risque de fausser des données qui étaient exactes et finalement, cette opération générerait des coûts exhorbitants qui devraient être absorbés principalement par les salariés. D'autres motifs ont aussi été considérés tels l'absence de l'un des fichiers, l'impossibilité de lire certains fichiers de données et le manque de documentation concernant les décisions administratives de l'époque.

- **Commentaire**

L'Office, à titre de gestionnaire et fiduciaire des contributions du régime de retraite des salariés de la construction, a la responsabilité de s'assurer de l'exactitude du relevé des contributions et des heures au compte de chaque salarié et des paiements effectués à même ces contributions.

Compte tenu de sa décision, l'Office, à l'occasion de chaque demande de prestation pour le salarié, devra vérifier en profondeur et avec soin l'exactitude des heures portées au compte du salarié et les corriger, le cas échéant, avant de procéder aux paiements des prestations du régime. C'est là une procédure acceptable déjà appliquée par l'Office.

- **Réaction de l'Office**

"L'Office prend note du commentaire du vérificateur général à l'effet que la procédure actuellement suivie est "une procédure acceptable déjà appliquée par l'Office"."

2. **Corroboration chez certains employeurs des rapports qu'ils ont soumis et des rapports produits par les inspecteurs de livres**

Pour nous assurer de l'exactitude des informations contenues dans les rapports mensuels des employeurs, dans la banque des données et dans les rapports des inspecteurs de livres, nous avions corroboré par sondages lesdits rapports avec les registres et documents comptables des employeurs. Suite aux faiblesses constatées, nous avions formulées, entre autres, les recommandations suivantes:

a. Demander un avis juridique concernant la portée des articles 81, 82 et 83 de la loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction. S'il y a lieu, faire les démarches nécessaires pour que la loi soit modifiée afin de permettre aux inspecteurs-vérificateurs de vérifier la validité des registres de paie remis par les employeurs aux inspecteurs de livres en les corroborant aux registres comptables et aux rapports financiers de l'employeur.

- **Réaction de l'Office**

"La modification de l'article 2, alinéa 6, déposée par l'Office auprès des autorités compétentes au début du mois de novembre 1983 devrait lui permettre de corriger cette faiblesse, si faiblesse il y a.

La modification proposée est la suivante:

L'Office doit organiser et maintenir un service d'inspection chargé d'exercer les fonctions suivantes:

a) contrôler la mise en exécution sur les chantiers de construction des lois et règlements dont l'application est confiée à l'Office;

b) contrôler et vérifier, à partir des livres de comptabilité des entrepreneurs, la mise en application des lois, règlements et décret adoptés en vertu de la présente loi, notamment en matière d'encaissement des cotisations et des prélèvements."

b. Aux fins d'améliorer la qualité du travail et le rendement des inspecteurs-vérificateurs, l'Office devrait procéder à l'évaluation annuelle par fiche de notation du rendement et de la qualité du travail de chaque inspecteur-vérificateur.

- **Réaction de l'Office**

"Dans tous les bureaux régionaux de l'Office existent des procédures de vérification de la qualité du travail et du rendement des inspecteurs de l'Office. Quant à la façon de procéder, l'Office croit qu'il s'agit là d'une question de régie interne laissée à sa seule discrétion."

3. Informations publiées par les media

Dans l'exécution de notre mandat, nous avons relevé certaines informations publiées se rapportant à la banque des heures travaillées et aux paiements des bénéfices des régimes d'avantages sociaux. Comme consigné à notre rapport antérieur, nous étions alors d'opinion que l'Office se devait d'entreprendre les actions suivantes:

- Vérifier si tous les salariés dont les contributions provenaient de rapports soumis par le Local 144 et les autres syndicats ou unions, étaient admissibles aux régimes d'avantages sociaux selon la loi, les règlements et les décrets;

- Pour tous les salariés jugés non admissibles par l'Office, compiler les bénéfices qu'ils en avaient retiré et en réclamer le remboursement, s'il y avait lieu;

- Statuer sur l'opportunité et la légalité de rembourser toutes les cotisations aux régimes d'avantages sociaux reçues pour le compte de salariés non admissibles;

- Vérifier si l'Office avait réellement perçu toutes les contributions correspondantes aux heures inscrites aux comptes des salariés pour qui plus de 3 500 heures au cours d'une année ont été enregistrées à la banque des heures travaillées;

- Corriger les comptes d'heures travaillées de deux individus en fonction des cotisations admissibles au régime de retraite.

- **Action prise par l'Office**

Les quatre premières recommandations ne feront pas l'objet de vérification de la part de l'Office, car les situations, selon lui, proviennent d'un héritage qui date de l'époque du Comité des avantages sociaux de l'industrie de la construction, constitué en 1971, et du fait que l'Office affirme ne pas détenir toutes les informations requises pour faire ce travail.

Un avis légal émis par le Service du contentieux de l'Office, indique qu'une loi doit être déclarée ultra vires pour que l'on puisse annuler les actes posés par l'Office. Il est de l'avis du contentieux que les représentants syndicaux sont inclus dans le règlement no 4. Un autre avis indique qu'il n'est pas question de rembourser les contributions pour les heures travaillées excédant 60 heures par semaines pour les représentants syndicaux. L'Office a perçu toutes les contributions relatives aux heures travaillées excédant 60 heures.

Dans le cas des deux individus qui avaient fait l'objet de commentaires spécifiques dans le rapport antérieur du vérificateur général, l'un s'est vu rembourser les cotisations qu'il avait versées, cependant qu'aucune action n'a pu être prise dans le cas de l'autre.

4. Système comptable, contrôle interne et administratif sur la banque des heures travaillées

a. Contrôles comptables sur la banque des heures travaillées

Les faiblesses que nous avons signalées dans notre rapport portant sur l'administration des régimes d'avantages sociaux des salariés de la construction demeurent en ce qui concerne le système comptable des régimes d'avantages sociaux des salariés de la construction. Les comptes des régimes d'avantages sociaux ne sont pas tenus d'une manière fidèle et convenable.

Ces faiblesses se résument comme suit:

- Le système comptable ne reflète pas les dispositions du règlement relatif aux régimes d'avantages sociaux des salariés de la construction.

- Le système comptable ne contrôle pas de façon appropriée les registres comptables auxiliaires informatisés des sommes et des heures accumulées acquises par les salariés de la construction à leur régime de retraite (cumulatif des heures travaillées, cotisations et contributions versées).

- **Réaction de l'Office**

"Avant le décret du 2 août 1983, la comptabilité devait se faire en conformité avec les dispositions de l'article 30 du Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction:

Les sommes accumulées dans la caisse de retraite sont ventilées en comptes distincts selon la période durant laquelle ont été travaillées les heures pour lesquelles les contributions et cotisations étaient payables. Ces comptes sont les suivants:

a) compte no 1: heures travaillées avant le 1971-01-01;
b) compte no 2: heures travaillées du 1971-01-01 au 1973-12-31;
c) compte no 3: heures travaillées du 1974-01-01 au 1976-12-31;
d) compte no 4: heures travaillées du 1977-01-01 jusqu'au 1980-05-27, date d'entrée en vigueur du Décret de la construction;
e) les comptes suivants couvrent respectivement les heures travaillées durant la période comprise entre la date d'entrée en vigueur de chacun des décrets subséquents.

La mise en place et la gestion de systèmes comptables fiables, en regard avec l'article 30 du Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux, représentaient un projet d'une très grande envergure et entretemps le décret de la construction avait été modifié pour inclure un régime complémentaire des électriciens. Après avoir étudié certaines alternatives, le Service des avantages sociaux, après consultation avec le Service de la trésorerie et l'actuaire externe, ont recommandé aux membres de l'Office de modifier le Règlement pour avoir trois comptes: général (participants actifs), retraités et complémentaire (participants actifs à un régime complémentaire tels les électriciens).

De là, le décret 1596-83 du 2 août 1983 modifiant le Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux pour permettre la création des trois comptes.

Nous sommes actuellement dans la phase de mise en place des supports informatiques et des contrôles comptables s'y rapportant qui seront complétés d'ici la fin de 1984.

De plus, il faut préciser que les déboursés sont faits en fonction des demandes du Service des avantages sociaux. La base de calcul pour les avantages sociaux est le système REGRET (Système informatique de gestion des avantages sociaux des salariés de la construction).

À chaque traitement du système REGRET, un contrôle des entrées et sorties des transactions est effectué pour s'assurer de la continuité. De plus, des échantillons sont pris parmi les déboursés pour s'assurer de la qualité de la production.

Lors du chargement annuel dans le système REGRET, des transactions en provenance du système COMIC (Système informatique de comptabilisation des transactions de l'industrie de la construction), des contrôles globaux sont effectués pour vérifier que le système REGRET accepte bien les transactions que lui remet le système COMIC.

Au niveau du système COMIC, des contrôles sont maintenus afin de s'assurer que les montants enregistrés correspondent aux rapports mensuels."

b. Rapports sur les activités du régime de retraite

Faute d'un système comptable adéquat, la faiblesse déjà signalée demeure, c'est-à-dire que les gestionnaires de l'Office ne sont pas dûment informés de façon systématique des activités du régime de retraite des salariés de la construction.

- Réaction de l'Office

En plus du commentaire général sur le système comptable qui apparaît sous d.i. plus haut, l'Office nous avise que:

"Mensuellement, la trésorerie prépare des états de recettes et déboursés des fonds de régimes de retraite. Ces états sont faits à partir de comptes de contrôle du grand livre général qui sont conciliés avec le système COMIC. De plus, ce système produit mensuellement des statistiques détaillées des fonds d'avantages sociaux et ce, par mois de référence et code de métier."

- **Commentaire suite à la réaction de l'Office**

Nous enjoignons l'Office à poursuivre sérieusement le développement d'un nouveau système comptable de toutes ses opérations qui lui donnerait l'assurance que les comptes sont tenus d'une manière fidèle et convenable, lui fournirait toutes les données nécessaires à une saine gestion et assurerait un contrôle adéquat des registres auxiliaires et extra-comptables qui contiennent les informations essentielles à l'établissement des différents déboursés des régimes de rente, d'assurance et des autres fonds qu'il administre.

6. OFFICE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU DES CHASSEURS ET PIÉGEURS CRIS

Compensation maximale prévue à la loi non respectée

À la suite de mon opinion sur les états financiers de l'Office de l'exercice terminé le 30 juin 1983, j'ai fait la remarque suivante:

> "L'article 48 de la loi sur la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois fixe à 286 000 le nombre total maximum de jours pour lesquels l'ensemble des bénéficiaires a, pour une année, droit de percevoir des prestations.
>
> Pour l'exercice 1982-1983, le nombre de jours pour lesquels les bénéficiaires ont été rémunérés dépasse de plus de 50 000 le maximum fixé par le Parlement. Ce nombre excédentaire de jours représente une somme d'environ 1 000 000 $ de prestations."

- **Recommandation**

L'Office devrait aviser de nouveau les autorités concernées des difficultés rattachées au respect intégral de cette prescription de la loi. De toute façon, la loi doit être respectée et les paiements de prestations ne doivent pas dépasser les limites fixées par le Parlement.

- **Réaction de l'Office**

> "Un mémoire à ce sujet a été soumis par l'Office aux autorités concernées en décembre 1982. Suite à ce mémoire, l'Office a été informé que, à tout le moins pour l'année 1982-1983, la limite maximale ne s'appliquerait pas et que le gouvernement avait l'intention ferme d'amender l'article 48 de la loi. Le Conseil du trésor a également pris la même position pour l'année 1982-1983."

7. RADIO-QUÉBEC

Règlement concernant la gestion financière

Le règlement de la Société concernant la gestion financière stipule que tout contrat d'achat, dont le prix total excède 1 million $, doit, avant son adjudication, être autorisé par le gouvernement sur la recommandation du Conseil d'administration et du ministre responsable.

Nos sondages ont révélé que la Société avait, au cours de l'exercice terminé le 31 août 1982, acquis un bien dont le prix fixé à 1 189 260 $ devait être acquitté de la façon suivante: 999 260 $ comptant et rétrocession d'équipements et de pièces de rechange d'une valeur convenue de 190 000 $. Cette acquisition a été effectuée sans avoir obtenu au préalable l'autorisation du gouvernement.

- **Recommandation**

La Société, dans le but de régulariser cette situation, devrait obtenir a posteriori l'autorisation du gouvernement.

- **Réaction de la Société**

"Pour bien situer la transaction qui s'est effectuée, il convient de souligner que cet achat comprenait onze magnétoscopes pour une somme de 953 616 $ et de quatre télécommandes de repérage pour une somme de 45 644 $.

Le prix payé par la Société pour cet ensemble a été de 999 260 $. Radio-Québec a, de plus, offert en échange certains équipements presque totalement amortis ainsi que des pièces de rechange. Dans ce contexte, Radio-Québec a interprété que le prix total de ce contrat d'achat était inférieur à 1 000 000 $ et a obtenu, par conséquent, en conformité avec le règlement sur la gestion financière, l'autorisation du Comité exécutif."

Sommes à récupérer

Des chèques faits à l'ordre de Radio-Québec totalisant 15 495 $ versés par la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec à titre d'indemnité pour incapacité totale temporaire ont été remis, par erreur, par la Société à l'employé qui les a encaissés en sus du salaire qui lui était payé.

De plus, lorsque le statut de cet employé a changé vis-à-vis de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, passant d'incapacité totale temporaire à incapacité partielle permanente, il a continué à recevoir des prestations tout en bénéficiant d'un salaire auquel il n'avait pas droit. Les salaires qui lui ont été payés par erreur à ce titre s'élèvent à 9 911 $.

Nous croyons qu'il y aurait lieu de remédier aux déficiences du contrôle interne et des communications qui ont rendu possible ces anomalies.

La Société devrait prendre les mesures nécessaires pour récupérer les sommes qui lui sont dues.

- **Réaction de la Société**

"Précisons que, lorsque nous avons pris connaissance du dossier, nous avons clarifié le rôle et l'affectation de tâche de la Division de la paie, ainsi que les communications entre la Division de la paie et le Service du personnel d'une part et, d'autre part, les communications entre le Service du personnel et l'organisme gouvernemental.

En ce qui concerne les chèques faits à l'ordre de Radio-Québec et encaissés par l'employé (e), nous sommes présentement à étudier une politique pour tout ce qui touche la réception des chèques à Radio-Québec.

Nous avons pris action afin de récupérer toute somme due."

- **Commentaire à la suite de cette réaction**

Un examen subséquent nous a permis de constater que la Société a pris les mesures nécessaires pour récupérer ces montants payés par erreur totalisant 25 406 $.

Bureaux régionaux

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que dans les bureaux régionaux de la Société:

- Il existe un manque d'uniformité dans les systèmes comptables en opération;

- Des employés cumulent des tâches incompatibles. Qu'il nous suffise de mentionner les lacunes suivantes:

  i. Le même employé assume les fonctions relatives à l'achat, à la réception et aux comptes à payer, et signe les chèques pour paiement;

  ii. La même personne est responsable de l'encaissement et de l'enregistrement aux livres;

  iii. La conciliation bancaire est confiée à une personne assumant des tâches reliées à l'encaisse; de plus, cette conciliation n'est pas soumise à l'approbation d'une autre personne.

Les autorités de la Société devraient prendre les mesures nécessaires pour remédier à ces lacunes de contrôle interne.

- **Réaction de la Société**

"La Direction des services administratifs et plus particulièrement le Service de la comptabilité ont déjà entrepris des rencontres et des visites en régions afin d'implanter un système comptable uniforme qui pallierait certaines faiblesses de contrôle interne, tout en sensibilisant les personnes concernées à assurer le respect des règlements et politiques de la Société. De plus, les vérifications internes en régions permettront d'apporter des éléments afin d'assurer de meilleurs systèmes comptables et de contrôle interne."

8. RAFFINERIE DE SUCRE DU QUÉBEC

a. Non-respect de la loi sur la Raffinerie de sucre du Québec

i. Règlements non approuvés ou non édictés par le gouvernement

1. Régie interne, effectifs, normes et barèmes

Le règlement concernant les pouvoirs et la régie interne de la Raffinerie ainsi que celui sur les effectifs, normes et barèmes régissant le personnel, approuvés respectivement par le Conseil d'administration les 29 avril et 2 juin 1983, n'avaient pas été entérinés par le gouvernement, à la date de rédaction de ce rapport.

2. Engagements financiers

Le gouvernement n'avait pas édicté de règlement fixant les limites en deçà desquelles la Raffinerie peut prendre des engagements financiers. Au cours de l'exercice, la Raffinerie a pris un engagement financier important s'échelonnant sur plusieurs années.

b. Plan de développement

Le premier plan annuel de développement de la Société n'a pas été transmis au gouvernement comme l'exigent les dispositions de la loi constitutive de la Raffinerie; ce plan devait être présenté, au Conseil du trésor, pour approbation au plus tard en juin 1983.

- Recommandation

Les autorités de la Raffinerie devraient faire les démarches nécessaires pour que ces règlements soient approuvés ou édictés par le gouvernement, dans les plus brefs délais, aux fins de régulariser ses opérations. Elle devrait soumettre, sans plus tarder, son plan de développement au gouvernement pour approbation.

- **Réaction de la Raffinerie**

"La Raffinerie de sucre du Québec a soumis au gouvernement, dans des délais rapides, compte tenu des transformations profondes qu'elle a amorcées à la fin de 1982 et au début de 1983, les règlements prévus par sa loi du 23 juin 1982, soit celui de la régie interne, soit celui des effectifs, normes et barèmes. Le règlement de régie interne comprend les dispositions fixant les limites des engagements financiers qu'elle peut prendre. La Raffinerie poursuivra les démarches nécessaires pour que ses règlements soient adoptés par le gouvernement dans les meilleurs délais.

...Quant au plan de développement, celui-ci sera soumis au ministre responsable de la Société dans les quelques prochains mois."

b. Écart entre les quantités de betteraves à sucre reçues des producteurs et les quantités de betteraves traitées par l'usine

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1983, un écart d'environ 25 000 tonnes de betteraves à sucre a été constaté entre la quantité reçue et la quantité traitée, soit 14% du tonnage total.

Selon les gestionnaires de la Raffinerie, "l'écart de l'automne 1982 a été le résultat d'une combinaison exceptionnelle de facteurs négatifs: une grève de trois semaines, qui a retardé la réception et l'usinage, obligeant les producteurs à stocker leurs betteraves en bout de leurs champs plutôt que de les acheminer directement à l'usine, ce qui est en soi extrêmement dommageable pour la conservation. Ce stockage en bout de champs de betteraves exposées au gel à plusieurs reprises en octobre et au début de novembre 1982 a également amené dans les empilements une quantité très anormale de terre et de roches dont le poids même a contribué à fausser la différence entre les tonnages calculés à la pesée et ceux usinés. La présence de terre, ensuite, a contribué à accélérer le pourrissement en entravant la circulation normale de l'air dans la pile et donc la diminution des volumes traités. L'alternance de temps froids et de périodes très anormalement chaudes, l'automne dernier, particulièrement en décembre, a aussi contribué à l'écart. Enfin, la grève, en retardant l'usinage - les équipements nouveaux devaient être rodés en début de campagne - a interdit qu'un traitement rapide minimise l'impact de ces facteurs négatifs."

Bien que ces raisons soient plausibles, elles ne nous permettent pas de juger si elles sont effectivement responsables de l'ensemble de cet écart.

- **Recommandation**

Les autorités de la Raffinerie devraient prendre les mesures nécessaires afin d'identifier le mieux possible les causes des écarts et ainsi s'assurer que les contrôles en place permettent d'éliminer ou de diminuer de tels écarts entre les quantités de betteraves reçues et celles traitées.

- **Réaction de la Raffinerie**

En plus d'invoquer les raisons mentionnées plus haut, la Raffinerie nous signale que "au cours de l'année dernière, le déficit a été plus important que les années précédentes bien sûr, d'abord, parce que le tonnage de betteraves reçues a lui-même été plus élevé que jamais. Ensuite, les américains appellent ce phénomène le "shrinkage" et quelques usines du Minnesota, particulièrement, en ont souffert certaines années dans les mêmes proportions que celle de la Raffinerie, notamment, lorsqu'on avait empilé des betteraves préalablement exposées au gel. Il est directement fonction de la qualité de l'ensemble des opérations de récolte, de transport et d'ensilage des betteraves ainsi que de phénomènes naturels comme, par exemple, le temps, sur lesquels la Raffinerie n'a pas de commande."

De plus, la Raffinerie fait mention des "efforts considérables faits pour maîtriser les facteurs sur lesquels elle peut éventuellement avoir une influence: changements dans les habitudes des producteurs au niveau de la récolte, propreté des betteraves ensilées, ventilation des tas, etc.".

c. Octroi d'un contrat pour un système de réception de betteraves

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1983, la Raffinerie a octroyé un contrat à une entreprise européenne pour l'achat et l'installation d'un système de réception de betteraves à un coût d'environ 1,8 million $.

Nous avons relevé les éléments suivants relativement à ce contrat:

a) Un cahier des charges a été présenté aux soumissionnaires dans lequel n'était exigé aucun système spécifique. Les soumissions qui présentaient des systèmes différents ont été regroupées, pour fins d'analyse, en deux catégories: le système mobile et le système fixe.

b) Certains documents contractuels indiqués à la convention signée avec le fournisseur n'ont pu être retracés.

c) Aucun cautionnement et aucune police d'assurance n'ont été exigés, bien que prévus au contrat avec ce fournisseur.

- **Commentaires**

Lorsque la Raffinerie a décidé de faire l'acquisition du système fixe pour la réception des betteraves, un nouveau cahier des charges avec des devis plus précis aurait dû être préparé et on aurait dû procéder à un nouvel appel d'offres.

De plus, la Raffinerie a omis d'exiger le cautionnement et la police d'assurance qui étaient prévus au contrat.

- **Réaction de la Raffinerie**

"L'efficacité du système de réception et de conservation des betteraves est capital dans l'exploitation d'une sucrerie de betterave commandant, dans une large mesure, le nombre de jours d'exploitation possibles de l'usine à l'automne et à l'hiver. La direction de la Raffinerie de sucre du Québec a mis énormément de soins à étudier cet aspect de son activité qui dans l'industrie est très loin de faire l'unanimité. C'est donc à dessein que le cahier des charges s'est limité à spécifier les performances générales à atteindre et certaines contraintes spécifiques pour préserver la qualité de la betterave. On cherchait ainsi à intéresser le plus de sociétés spécialisées dans cette question dans le monde entier, peu importaient les méthodes qu'elles préconisaient, plutôt que de limiter les appels d'offres en spécifiant un système donné.

Le choix ayant été fait en faveur d'un système fixe, trois compagnies spécialisées restaient sur les rangs, toutes trois d'envergure et de réputation internationales, ayant chacune construit de nombreux systèmes de réception de betteraves mais selon des principes entièrement différents. Il était exclu que l'on choisisse une société qui n'avait pas d'expérience dans ce secteur spécialisé: manipuler des betteraves sans leur faire de blessures, ce n'est pas comme transporter des grains ou du minerai. Les deux sociétés allemandes, ... offraient des systèmes en "lourd" pour lesquels on demandait 3 ou 4 millions de dollars, soit le double

du prix demandé par les Belges. Même une sous-traitance avec une compagnie locale ... ne permettait pas de diminuer les coûts mais avait plutôt tendance à les augmenter. Il devenait évident alors que seule restait sur les rangs la compagnie belge ... et, dans ces circonstances, il était inutile, en janvier 1982, de rédiger un nouveau cahier des charges et de procéder à un nouvel appel d'offres qui auraient impliqué des délais de plusieurs mois, alors qu'il était nécessaire de disposer d'un système en fonctionnement le 25 septembre 1982.

Par ailleurs, s'agissant d'un projet de construction de plus de 50 millions de dollars, le directeur du projet a eu sous sa responsabilité l'attribution de très nombreux contrats pour lesquels tous les documents statutaires ont été effectivement exigés et obtenus. Dans ce cas précis, un adjoint avait été désigné au directeur du projet, compte tenu de l'envergure relative et de la spécificité du contrat et de l'urgence à le réaliser, ce qui pourrait expliquer que les documents statutaires n'ont pas été obtenus le jour même de l'octroi du contrat. Néanmoins, la direction du projet enjoignait, dès le 15 janvier 1982, l'entreprise à laquelle serait attribué le contrat de prendre assurances et cautionnement selon les clauses habituelles des contrats de la Raffinerie. Le fournisseur, qui a toujours admis son obligation de fournir assurances et cautionnement, était cependant peu familier avec les procédures à prendre dans un tel cas et, malgré les nombreux rappels de la direction du projet, a mis beaucoup de retard à identifier les sociétés faisant ce type d'affaires et à fournir tous les papiers, etc. Une fois satisfaites toutes les prescriptions des assureurs, l'installation des équipements sur le terrain à Mont Saint-Hilaire était à ce point avancée que la fourniture d'un bon d'exécution devenait sans objet."

9. RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

a. Intégralité du fichier historique des bénéficiaires

Le fichier historique des bénéficiaires sert notamment à comparer les services faisant l'objet d'une demande de paiement avec ceux déjà payés pour un bénéficiaire, afin de s'assurer que ces services n'ont pas déjà été payés et qu'ils ont été réclamés conformément aux ententes.

Notre analyse de ce fichier nous a permis de déceler l'absence de contrôle sur l'intégralité de sa mise à jour quant aux services rendus aux bénéficiaires. L'intégralité du fichier est essentielle à la qualité du contrôle exercé par la validation historique.

- **Recommandation**

Nous recommandons l'implantation d'un mécanisme qui permettrait de s'assurer que les demandes de paiement acquittées correspondent à celles enregistrées au fichier historique des bénéficiaires.

- **Réaction de la Régie**

"Le Service évaluation et contrôle des opérations de la Régie effectue régulièrement des sondages qui permettraient de détecter le problème potentiel soulevé par le vérificateur général.

Par ailleurs, les systèmes de traitement comportent déjà des mécanismes de contrôle dont l'objectif consiste justement à prévenir le risque soulevé.

Tenant compte du fait qu'il n'a pas été démontré que l'absence du mécanisme suggéré entraîne des conséquences néfastes, la recommandation fera l'objet d'une étude coût-bénéfice en considérant les mécanismes de contrôle déjà existants."

b. Faiblesse de contrôle sur les mécanismes de correction

Le contrôle interne exercé sur les mécanismes de correction du système de paiement des professionnels de la santé nous est apparu déficient. Le travail de correction n'est pas suffisamment supervisé.

- **Recommandation**

L'implantation d'un système de contrôle de la qualité corrigerait cette faiblesse du contrôle interne, permettrait une meilleure supervision du travail effectué et uniformiserait le règlement des demandes de paiement à corriger.

- **Réaction de la Régie**

"À la lumière des rapports de gestion qui leur sont transmis régulièrement par le système de validation et des rapports d'assurance-qualité qu'ils reçoivent, les gestionnaires concernés avaient déjà initié le développement d'un processus structuré et contrôlé d'inspection de la qualité du travail des employés de ce secteur. Ce processus permet de systématiser le travail de supervision qui existait antérieurement et il est en application depuis octobre 1983."

c. Traitement des services médicaux rendus hors du Québec

Notre vérification par échantillonnage des demandes de paiement pour des services médicaux rendus hors du Québec nous a permis de retracer le paiement en double d'une réclamation causé par l'utilisation inappropriée d'un code permettant de passer outre à des règles de validation (code de force). De plus, nous avons également constaté que des paiements en double furent signalés et remboursés à la Régie.

Nous n'avons pas pu analyser de façon plus spécifique la fréquence de l'utilisation des codes de force, puisqu'il est impossible de connaître les dossiers où ils furent utilisés autrement que par la consultation des dossiers physiques.

- **Recommandation**

Il est primordial que la Régie se dote de contrôles plus efficaces sur l'utilisation des codes de force, notamment:

- Leur utilisation devrait être signalée sur le rapport informatique concerné de sorte qu'il soit possible d'identifier les dossiers qui en ont fait l'objet;

- Les directives régissant leur emploi devraient être mieux définies et leur utilisation devrait, dans certains cas, faire l'objet d'une autorisation expresse;

- Des procédés de contrôle de la qualité devraient être appliqués de façon systématique à l'égard de leur utilisation.

- Réaction de la Régie

"Une demande sera adressée au Service développement des systèmes afin de modifier le rapport informatique approprié, de façon à y inscrire les codes de force utilisés en regard de chaque demande de paiement payée.

L'utilisation des codes de force fait l'objet de procédures de travail. Concernant l'aspect "autorisation", la Régie est actuellement à réviser les niveaux d'autorisation requis en fonction des diverses situations susceptibles de se présenter. De plus, la vérification de l'utilisation des codes sera intégrée au programme d'assurance-qualité.

Le Service de l'évaluation et du contrôle des opérations prévoit mettre sur pied un programme d'assurance-qualité basé sur un contrôle systématique par échantillonnage. Il est prévu que le programme sera en opération pour la fin de l'exercice financier 1983-1984."

10. RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

a. Solde du compte du Régime de rentes du Québec et financement de ce Régime

Depuis la mise en vigueur du Régime, le taux de cotisation est fixé à 3,6% des gains cotisables payable à parts égales par l'employeur et le salarié. Ce taux, plus que suffisant pour couvrir les prestations versées et les frais d'administration au cours des premières années du Régime, a permis l'accumulation d'un actif net de 8,8 milliards $ au 31 mars 1983. En contrepartie, dès l'origine, il était prévu que le taux de 3,6% ne suffirait pas toujours à couvrir les déboursés et qu'il faudrait augmenter les rentrées de fonds au cours des années 1980. Les analyses actuarielles publiées par la Régie depuis la mise en vigueur du Régime ont toutes confirmé cette évolution financière.

La dernière analyse actuarielle quinquennale publiée en juin 1979 prévoyait qu'en maintenant le taux à 3,6%, les prestations égaleraient les cotisations vers l'an 1985 et que les fonds accumulés depuis 1966 devraient être graduellement désinvestis entre 1993 et 2002. Cependant, à la lecture des états financiers de la Régie de l'exercice terminé le 31 mars 1983, on peut constater que le niveau des prestations versées a atteint pour la première fois celui des cotisations reçues.

Le rapport annuel 1982-1983 de la Régie traite du financement du Régime dans les termes suivants:

> "La Régie se préoccupe du financement du Régime.
>
> Il convient de rappeler que le financement du Régime de rentes du Québec n'est pas fondé sur les mêmes objectifs que ceux des régimes privés. En effet, le Régime de rentes est plutôt financé selon le concept de répartition avec réserve, en vertu duquel l'équilibre financier est lié à l'interdépendance et à la solidarité des générations.
>
> Selon le système de la répartition, la réserve a pour objet premier de maintenir un certain équilibre financier au cours de plusieurs années, en amortissant les fluctuations démographiques et économiques.
>
> Dans la mesure où cette réserve est importante, elle sert aussi a promouvoir le développement économique. Ce rôle est cependant indirect et même accessoire dans la perspective stricte du financement de la sécurité sociale.

Lorsqu'il est fait mention que la réserve est relativement moins importante aujourd'hui, il ne faut pas en conclure que la capacité de payer les prestations soit mise en jeu. Il faut plutôt comprendre qu'il y a lieu de revoir, comme cela était d'ailleurs prévu lors de l'implantation du Régime en 1965, les mécanismes de financement du Régime de façon à rééquilibrer l'effort de chaque génération.

Compte tenu de l'évolution du contexte économique et des discussions qui s'amorcent concernant tout le domaine de la retraite, la Régie a entrepris une analyse actuarielle générale du Régime de rentes. Celle-ci devrait être publiée au cours de la prochaine année.

La Régie devance ainsi d'une année la production de cette analyse normalement prévue pour 1984."

b. Gestion et contrôles financiers

i. Rentes sous-payées

Nous avons limité notre examen des rentes et prestations versées en 1982-1983 à l'évaluation des rentes initiées au cours de cet exercice. Les rentes qui ont débuté avant cette date avaient fait l'objet d'une vérification détaillée, l'année précédente.

Notre examen a été effectué au moyen d'une méthode d'échantillonnage reconnue et a porté sur 60 nouveaux bénéficiaires. Nous avons vérifié leur admissibilité, la justesse de l'inscription de leurs gains et contributions au registre des gains et l'exactitude du calcul de leur rente. La vérification de l'exactitude du registre des gains a consisté à comparer les montants des gains cotisés de ces bénéficiaires inscrits dans le registre des gains avec les données correspondantes du ministère du Revenu.

Cet examen nous a permis de constater des écarts entre les rentes ou prestations versées à huit bénéficiaires et celles auxquelles ils avaient droit. Parmi ces huit cas, il y en a deux dont le pourcentage d'écart est moins de 1%, quatre dont le pourcentage varie entre 1 et 3% et les deux derniers dont les pourcentages sont respectivement de 15% et 35%. Tous ces écarts, sauf un, se traduisent par des sous-paiements.

L'examen des sous-paiements constatés dans les rentes et prestations versées indique qu'ils sont dus principalement, comme l'année dernière, à la non-inscription de gains admissibles au registre des gains.

Ces gains n'ont pu être inscrits dans les comptes particuliers du registre à cause d'erreurs dans le numéro d'assurance sociale et particulièrement en raison d'inexactitudes dans le nom du cotisant. Ces lacunes expliquent la majorité des erreurs constatées au cours de notre vérification. Il faut préciser qu'à défaut d'être enregistrés au registre des gains, ces gains admissibles étaient pour la plupart inscrits dans le registre des gains non attribués. Cependant, ils n'avaient pas été identifiés et considérés par la Régie dans le calcul de la rente à être versée.

Les résultats obtenus nous confirment que le système actuel n'assure pas l'enregistrement intégral des gains et contributions admissibles au registre des gains.

- **Recommandations**

Pour améliorer cette situation, la Régie se doit de mener à terme, dans les meilleurs délais, les différents projets qu'elle a initiés. Le plus important consiste à analyser les possiblités de valider à nouveau les inscriptions au registre des gains non attribués dans le but de les inscrire au registre des gains valides.

Il importerait également d'établir un échéancier réaliste pour contrôler l'évolution de l'exécution de ces projets et une description complète de l'approche et des moyens à être utilisés pour les mener à terme.

En outre, la Régie devrait se doter d'un système informatique de recherche de la concordance entre le numéro d'assurance sociale et le nom du cotisant correspondant afin de réduire le nombre des inscriptions au registre des gains non attribués et de permettre leur transfert au registre des gains valides.

Les efforts de correction devraient d'abord porter sur les rentes actives de manière à diminuer le plus possible les sous-paiements.

- **Réaction de la Régie**

> "La Régie est consciente qu'il lui faut agir pour améliorer la qualité du registre des gains. Elle entend placer beaucoup d'efforts à cet égard. Par ailleurs, les corrections à apporter ne sont pas simples, car elles nécessitent d'abord des ressources considérables dans un contexte de restrictions budgétaires, ensuite un haut degré de collaboration du ministère du Revenu principalement lors des rejets de validation d'inscriptions du registre

des gains et enfin de susciter de la part du cotisant une plus grande vigilance à l'égard des inscriptions à son propre registre."

ii. Registre des gains

Notre examen visait à nous assurer que les contrôles, au niveau du traitement des informations concernant les gains et contributions des cotisants transmises à la Régie par le ministère du Revenu, étaient opérationnels et donnaient l'assurance de résultats fiables.

À cet égard, nous avons constaté que certaines faiblesses à diverses étapes du traitement de ces informations empêchent l'inscription intégrale de toutes les informations pertinentes au registre des gains. La principale lacune a trait aux transactions reçues et non intégrées à ce registre en raison de diverses règles de validation.

Plusieurs de ces règles de validation ont été établies parce que la Régie, en raison de son besoin rapide d'informations, reçoit, à la suite de sa demande au ministère du Revenu, des données non entièrement ajustées. Ces données temporaires sont susceptibles d'être modifiées jusqu'à la fermeture de l'année d'imposition concernée, soit actuellement environ trois ans plus tard.

Les rejets dus à ces validations affectent l'intégralité des informations. Il devient également impossible de concilier les sommes transmises par le ministère du Revenu avec les contributions inscrites au registre des gains.

- Recommandation

Si la Régie considère toujours essentiel d'enregistrer rapidement les informations concernant les gains et contributions des cotisants, même si elles ne sont pas entièrement conciliées, il y aurait lieu qu'elle étudie la possibilité d'inscrire de façon intégrale au registre des gains toutes les informations reçues du ministère du Revenu et de ne les épurer qu'une fois l'année d'imposition considérée fermée par le ministère. Cette façon de procéder pallierait, à notre avis, plusieurs des faiblesses constatées. Elle permettrait quand même, sans modifier l'ensemble des informations et après une épuration limitée, d'extraire du registre des gains les informations à fournir aux cotisants sur l'état de leur compte ou d'effectuer le calcul d'une rente.

- **Réaction de la Régie**

La Régie est d'avis qu'elle doit utiliser toutes les mesures qu'elle croit utiles pour que le registre soit exact et à jour le plus rapidement possible après la fin d'une année fiscale. Pour atteindre cet objectif, elle a dû adopter certains contrôles pour éviter que ne soient inscrites des données qu'elle considère non valides.

Cependant, la Régie est disposée à examiner les divers moyens susceptibles de rendre le registre des gains encore plus exact. Parmi ces moyens, il est envisagé d'accepter uniquement les données conciliées puisque maintenant elles sont reçues plus rapidement du ministère du Revenu.

iii. Contrôles sur le maintien de l'admissibilité

Le droit à une rente peut être modifié à la suite d'événements tels le décès, le mariage, la cessation d'invalidité, l'abandon de la fréquentation scolaire et le fait de ne plus avoir d'enfant à charge.

Au cours de l'exercice, la Régie a effectué certains travaux de contrôle sur le maintien de l'admissibilité principalement à l'aide de la preuve de fréquentation scolaire demandée aux orphelins et enfants de cotisants invalides âgés de plus de dix-huit ans et à l'aide de la déclaration de retour au travail transmise aux rentiers invalides.

Par contre, aucun procédé particulier n'a été appliqué à l'égard des rentes de retraite et de conjoint survivant, lesquelles constituent la majorité des déboursés.

Nous estimons que les contrôles exercés au cours de l'exercice sur le maintien de l'admissibilité étaient insuffisants.

- **Recommandation**

La Régie devrait, en plus d'intensifier les contrôles existants, mettre en application des procédés additionnels de vérification sur le maintien de l'admissibilité au niveau des rentes de conjoint survivant et de retraite. Des consultations pourraient être faites avec des représentants du Régime de pension du Canada ou autres organismes similaires afin d'inventorier les moyens qu'ils utilisent pour s'assurer du maintien de l'admissibilité.

- **Réaction de la Régie**

"La Régie est présentement à s'équiper de façon adéquate pour corriger la situation et débuter, à compter de l'année 1984, un programme complet de contrôle sur toutes les conditions d'admissibilité. Mais il faut noter que le maintien de l'admissibilité a été assoupli considérablement par la loi 20 eu égard au conjoint survivant et au retraité."

11. SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DES INDUSTRIES DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS

Transactions concernant le patrimoine immobilier

En vertu d'une modification à sa loi constitutive, la Société de développement des industries de la culture et des communications a également comme objet depuis le 8 avril 1982 de favoriser la création et le développement des entreprises oeuvrant dans le domaine du patrimoine immobilier. Dans ce contexte, la Société a acquis, le 27 juillet 1982, 51% du capital-actions de la compagnie "Les Placements R.D.P. Inc." (R.D.P.).

Le règlement de cette acquisition s'est effectué moyennant le versement comptant d'une somme de 450 000 $ ajoutée au transfert de neuf propriétés immobilières à être rénovées qui avaient été obtenues, au préalable, du ministère des Affaires culturelles pour la somme de 1,00 $.

R.D.P. fut incorporée en 1976 en vertu de la partie 1A de la loi sur les compagnies du Québec. Au moment de l'émission de 51% de son capital-actions à la Société, R.D.P. était propriétaire dans le secteur de Place Royale à Québec de 16 immeubles, dont 10 étaient déjà restaurés et utilisés à des fins commerciales ou résidentielles. Les six autres immeubles généraient également des revenus de location, soit comme garage ou entrepôt.

De l'examen des contrats et autres documents concernant ces transactions, il ressort que:

i. Les neuf propriétés immobilières transférées à la Société par le ministère des Affaires culturelles pour la somme de 1,00 $ avaient été acquises par le gouvernement entre les années 1969 et 1972 à un coût d'environ 169 000 $;

ii. Le montant de 450 000 $ payé par la Société a été déterminé à partir des états financiers vérifiés de R.D.P. du 31 octobre 1981. À cet égard, les actifs et passifs de cette compagnie ont été évalués à leur valeur comptable, sauf les immeubles qui ont été évalués à leur valeur marchande de 1 375 000 $.

Quant aux neuf propriétés immobilières de la Société qui faisaient partie du règlement lors de l'acquisition de 51% du capital-actions de R.D.P., leur valeur marchande a été établie à 1,00 $;

iii. Les états financiers vérifiés de R.D.P. au 31 octobre 1981 laissent voir une insuffisance de capital de 186 265 $ composés d'un déficit de 195 265 $ moins un capital-actions payé de 9 000 $;

iv. Les états financiers vérifiés de R.D.P. au 31 octobre 1982 montrent un surplus d'apport de 1 048 319 $. Selon la note 7 de ces états, ce surplus d'apport est constitué comme suit:

Émission de 937 actions ordinaires, soit 51% du capital-actions de R.D.P.		
Versement comptant		450 000 $
Apport d'immobilisations (soit les neuf propriétés immobilières qui avaient été obtenues du ministère des Affaires culturelles pour la somme de 1 00 $):		
Terrains (évaluations municipales)	33 456 $	
Immeubles (évaluations des assureurs)	574 233	607 689
		1 057 689
Moins: valeur nominale des actions émises		9 370
		1 048 319 $

v. Le transfert de neuf propriétés immobilières du ministère des Affaires culturelles à la Société, et ultérieurement à R.D.P. pour la valeur de 1,00 $, s'est fait sans appel d'offres;

vi. L'état de trésorerie préparé pour le projet de restauration prévoyait un déficit de caisse de 451 000 $ au terme de la première année d'opération;

vii. Le ministre des Affaires culturelles a été autorisé à verser, dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale sur le tourisme, une subvention au montant maximum de 1 130 000 $ à R.D.P., à la charge par cette compagnie des travaux d'amélioration et de restauration sur 12 immeubles. Cette subvention ne devra pas dépasser 48% des coûts prévus pour les travaux. Selon les dernières prévisions de la Société, en date du 1er novembre 1983, une somme totale de 815 000 $ sera effectivement versée sur ce maximum possible de 1 130 000 $;

viii. La convention entre actionnaires de R.D.P., signée le 20 juillet 1982 par la Société et les deux actionnaires minoritaires, prévoit une formule pour établir le prix de rachat des actions de l'un ou l'autre des deux groupes. Elle prévoit également que c'est la Société qui aura le choix de décider si elle achète les actions de ses co-actionnaires ou si elle vend à ces derniers les actions de la R.D.P. qu'elle détient.

Nos commentaires sur ces transactions ainsi que la réaction de la Société suivent:

- **Premier commentaire**

Neuf propriétés immobilières faisant partie du domaine public ont donc fait l'objet d'une transaction par la Société sans appel d'offres.

- **Réaction de la Société**

Les dirigeants de la Société ont fait valoir qu'..."ils ont agi de la sorte s'étant trouvés devant une situation d'exception où il apparaissait inadéquat et inutilement onéreux de procéder selon la règle de base. En effet, la transaction visée n'avait pas pour but de liquider un actif du domaine public ou de réaliser certains travaux déterminés au moindre coût; elle visait plutôt à élaborer une participation mixte avec un intervenant du privé ayant fait ses preuves tant sur les plans professionnels et financiers que sur le plan de l'animation urbaine. Or, il n'est pas approprié de faire des appels d'offres pour se trouver un associé surtout lorsque votre voisin immédiat, qui se montre intéressé à une telle association, présente toutes les caractéristiques recherchées. Le Conseil du trésor et le Conseil des ministres ont d'ailleurs confirmé la SODICC dans sa façon de procéder."

- **Deuxième commentaire**

Les neuf propriétés immobilières concernées ont été évaluées pour les fins de la transaction à une valeur nominale de 1,00 $, alors que leur transfert à R.D.P. a amené un surplus d'apport de 607 689 $ à cette dernière (voir iv. plus haut) provenant de l'évaluation des immeubles pour fins d'assurance et de l'évaluation municipale pour les terrains.

- **Réaction de la Société**

Les dirigeants de la Société ont fait valoir que "... les neuf propriétés immobilières concernées ont été évaluées pour les fins de la transaction, à une valeur nominale de 1,00 $, considérant que leur valeur locative était alors nulle vue l'état lamentable dans lequel elles se trouvaient. Ces immeubles ont par la suite amené un surplus d'apport de 607 689 $ à R.D.P., le vérificateur de cette dernière ne se servant pas de la valeur marchande accordée pour fins de transaction mais se basant sur la valeur de remplacement des immeubles et des terrains. Une telle différence est explicable compte tenu des méthodes d'évaluation utilisées."

- **Troisième commentaire**

La valeur marchande des 16 propriétés appartenant à R.D.P. a été déterminée en tenant compte, en partie, de la valeur économique des propriétés. À cet égard, six des 16 propriétés n'étaient pas restaurées; elles ont tout de même été prises en considération et représentaient environ 10% de la valeur attribuée aux 16 propriétés.

- **Réaction de la Société**

Les dirigeants de la Société ont fait valoir que les six propriétés non restaurées "avaient une réelle valeur économique ayant une valeur locative en tant que garage et/ou entrepôt et ce, même si elles n'avaient pas été l'objet de restauration au cours des années immédiatement antérieures...".

12. SOCIÉTÉ DE LA PLACE DES ARTS DE MONTRÉAL

En vertu de sa loi constitutive, la Société de la Place des Arts de Montréal a succédé à la Régie de la Place des Arts à compter du 1er juillet 1982. Depuis cette date, elle en assume les pouvoirs et obligations et en détient les droits.

Les travaux que nous avons effectués lors de notre vérification des livres et comptes de la Société pour l'exercice terminé le 1er septembre 1982 nous ont permis de constater certaines anomalies et déficiences. Nous rapportons ci-après celles qui nous paraissent les plus importantes.

a. Opérations irrégulières

Certaines opérations irrégulières ont été effectuées au cours des derniers exercices financiers en faveur d'un cadre supérieur de la Société qui, de par sa fonction, a une responsabilité importante dans la gestion de même que dans l'implantation et le respect des contrôles.

Ces irrégularités, totalisant 6 846 $, comportaient des avances et des achats de biens et services à des fins personnelles, qui n'avaient pas tous été facturés à l'individu au moment de notre vérification; ces avances et achats ont par la suite été remboursés en septembre 1982.

- **Réaction du directeur général**

"Problème corrigé en 1982."

- **Commentaire à la suite de cette réaction**

Nous avons constaté que le Conseil d'administration n'a pas été saisi de ces irrégularités.

b. Entretien général des équipements et des locaux de la Société

La main-d'oeuvre requise pour l'opération et l'entretien du système de chauffage et de climatisation ainsi que pour l'entretien ménager des

locaux de la Société a toujours été fournie par des firmes spécialisées dans ces domaines. Pour l'exercice 1981-1982, ces dépenses ont totalisé plus de 1,2 million $, soit près de 14% du budget de fonctionnement de la Société.

Notre vérification nous a permis de constater les anomalies suivantes:

- La dernière fois que la Société a demandé des soumissions pour ces travaux remonte à l'année 1976. Toutefois, nous n'avons retracé aucune acceptation de ces soumissions de 1976, ni contrat écrit en bonne et due forme. Depuis cette date, les ententes avec ces fournisseurs sont reconduites d'année en année. L'augmentation des taux de salaires depuis 1976, non prévue à ces ententes, n'a pas reçu l'approbation écrite des dirigeants de la Société, à l'exception toutefois des taux pour l'entretien ménager, lesquels sont déterminés par un décret du gouvernement.

- La Société n'exerce aucun contrôle sur les heures qui lui sont facturées par les deux fournisseurs de services. Pour l'un d'eux, nous n'avons retracé aucune preuve de la vérification des taux facturés et de la révision des factures par le personnel de la Société.

- La tenue des livres comptables et la préparation des paies d'un des fournisseurs dont il est question ci-dessus étaient effectuées, jusqu'en novembre 1982, par un employé de la Société qui, de par ses fonctions, se trouvait en situation de conflit d'intérêts.

- **Recommandation**

La Société devrait procéder, par voie de soumissions publiques, à la conclusion de contrats en bonne et due forme en plus d'instaurer les contrôles internes nécessaires à une saine gestion financière.

- **Réaction du directeur général**

"Ces questions ont fait l'objet, par le passé, d'études exhaustives par la direction qui a requis à ce moment l'opinion d'ingénieurs-conseils et de responsables du ministère des Affaires culturelles. La Place des Arts procédera d'ailleurs sous peu à des appels d'offres pour les services d'entretien ménager, de la centrale de

chauffage et de l'entretien mécanique, le tout conformément aux dispositions pertinentes de la loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal. Nous considérons toutefois que l'acceptation des soumissions en vertu desquelles les fournisseurs actuels sont en place, constitue un contrat. D'ailleurs, nous précisons toujours maintenant dans nos documents relatifs aux appels d'offres qu'un contrat doit être signé entre les parties suite à l'acceptation de la soumission, mais que s'il n'y en a aucun de signé, les documents relatifs à la soumission constituent alors le contrat."

c. Système de paye

Au cours de notre vérification du système de paye de la Société, nous avons été à même de constater l'existence de faiblesses importantes au niveau du contrôle interne de ce système. Ainsi des faiblesses ont été constatées au niveau de la séparation des tâches, de la procédure de correction des chèques émis par le système informatisé ainsi que des procédures visant notamment la préparation des documents servant au calcul de la paye, le calcul des rétroactivités, l'annulation après utilisation des documents ayant servi à la saisie informatique, la signature mécanographique des chèques et la vérification des conciliations bancaires.

Toutes les faiblesses constatées ont été portées à l'attention du directeur général qui, dans les commentaires qu'il nous a fournis par la suite, fait état que plusieurs d'entre elles, au niveau principalement des différentes procédures notées ci-dessus, avaient été corrigées depuis ou le seraient sous peu.

Nous considérons le contrôle interne du système de paye de la Société d'autant plus important que les salaires versés aux employés représentent un élément considérable de son budget annuel de fonctionnement.

d. Opération du service des bars

Notre vérification des différentes opérations reliées au service des bars nous a permis de constater des faiblesses et lacunes importantes de contrôle sur les ventes. Ainsi, le coût des ventes de la bière et des boissons non alcoolisées est déterminé par différence lors du dénombrement mensuel de ces produits, lequel n'est d'ailleurs pas effectué par des personnes indépendantes de l'opération des bars. Nous avons également noté que des bouteilles de boissons alcooliques ont été vendues à des cadres et autres employés de la Société sans inscription aux livres. Des démarches ont cependant été entreprises à la suite de notre vérification pour récupérer les créances en cause.

Les commentaires que nous a fait parvenir le directeur général nous indiquent que des mesures correctives sont déjà prises ou sont en voie de l'être, qui pallieront à la plupart des faiblesses et lacunes relevées.

e. Annulations de réservation de salle

En vertu d'une résolution du Conseil d'administration de la Société, la direction est tenue de lui faire rapport des cas où elle a réduit ou annulé, lors d'annulations de réservation de salle, les pénalités prévues au contrat et de lui fournir les raisons l'ayant incité à poser tel geste.

Nos travaux de vérification à cet égard nous ont démontré que les rapports écrits produits à cette fin sont incomplets et ne sont pas non plus de nature à informer adéquatement les membres du Conseil. Il incombe au Conseil de s'assurer que les informations requises soient consignées au rapport qui lui est présenté: c'est là un principe fondamental d'imputabilité.

- **Réaction du directeur général**

> "Le Conseil d'administration a confié au directeur général de la Place des Arts un pouvoir discrétionnaire dans l'application des pénalités pour l'annulation de spectacles. Le directeur général tient compte dans ses décisions des facteurs suivants: raisons de l'annulation, activités de l'imprésario à la Place des Arts, concurrence des autres salles de spectacles, climat économique dans le monde du spectacle. Le directeur général fait par ailleurs rapport au Conseil périodiquement sur cette question."

f. Opération du Café de la Place

Plusieurs faiblesses de contrôle interne ont été relevées lors de notre examen de l'opération du Café de la Place. Elles ont trait soit à une mauvaise répartition des tâches, soit à l'inexistence de procédures ou à l'existence de procédures inadéquates, ou encore au manque d'évidence que certains contrôles élémentaires ont été exercés.

Les commentaires reçus à cet égard du directeur général sont à l'effet que la plupart des faiblesses notées ont été corrigées ou sont en voie de l'être.

g. Réfection de l'immeuble de la Place des Arts

Des travaux de réfection importants ont été entrepris au cours de l'exercice sur la base d'une lettre d'intention. Ce document autorisait le début des travaux tout en spécifiant qu'une entente contractuelle serait signée dans les plus brefs délais. Lors de notre vérification, des déboursés d'environ 510 000 $ référant à une période de huit mois avaient été faits depuis le début des travaux et aucun contrat n'était encore signé. Nous considérons important que les contrats afférents à des travaux de cette envergure soient signés sans délai.

- Réaction du directeur général

"Le contrat doit être signé prochainement. Il importe toutefois de souligner qu'il est de tradition qu'un contrat pour des travaux de cette nature ne soit signé qu'à la fin des travaux, compte tenu du caractère inconnu des travaux à être effectués."

h. Frais de représentation et charges-maison

En dépit du fait qu'il n'y ait aucune politique écrite concernant les frais de représentation et les charges-maison, nous avons constaté que la Société assumait des dépenses à ces titres. Ainsi, elle a défrayé le coût d'une réception organisée pour les employés à l'occasion de Noël (4 000 $), le coût de la cotisation annuelle de deux de ses cadres à un club social privé (1 850 $) ainsi que celui des repas pris par ses cadres et chefs de service lors de réunions qu'ils tiennent régulièrement le midi. Pour les seules charges-maison, les dépenses assumées totalisent près de 13 000 $.

- Réaction du directeur général

"Une politique sera éventuellement rédigée, mais ces "charges-maison" et les frais de représentation sont budgétisés et approuvés."

"... La direction considère que cette réception constitue un investissement pour le maintien d'un sain climat de travail à l'intérieur de la Place des Arts.

L'adhésion des cadres supérieurs au... fait suite au désir exprimé par un président de la Place des Arts..."

"Vu la nature de nos opérations, le Comité de gestion se réunit à l'heure du repas du midi et c'est ainsi que la décision fut prise de payer les repas des participants à cette réunion du Comité de gestion.

Ce coût (13 000 $) est en dessous des limites budgétaires approuvées et est justifié par la nature de nos opérations."

i. Revenus de stationnement

Notre vérification des revenus provenant des stationnements nous a permis de constater plusieurs faiblesses importantes de contrôle interne. Nos remarques concernaient entre autres le contrôle sur les entrées, la séparation inadéquate des tâches, le contrôle sur la facturation et les encaissements des contrats mensuels ainsi que l'approbation des taux de stationnement en vigueur.

Les commentaires reçus du directeur général font mention que des correctifs ont déjà été apportés à certaines des faiblesses constatées et que d'autres mesures sont envisagées pour remédier à l'ensemble des faiblesses.

j. Emprunts de la Société

Une analyse des emprunts effectués par la Société au cours de l'exercice nous a démontré qu'à différentes occasions, ces emprunts ont excédé de façon importante les sommes autorisées par le gouvernement. Nous avons de plus constaté que des emprunts importants ont été contractés au cours de l'exercice sans autorisation de la part du Conseil d'administration. Ce dernier point a cependant été régularisé en septembre 1982, après que nous en eussions fait la remarque. Face à ces situations, la Société devrait prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que de telles anomalies se reproduisent.

- **Réaction du directeur général à l'égard de la première observation**

"Cette constatation est exacte; une demande a d'ailleurs été faite il y a fort longtemps au gouvernement en vue d'augmenter notre marge de crédit bancaire ou encore de changer le mode de financement de notre déficit de façon à éviter le problème auquel vous faites référence. Nous rappelons d'ailleurs régulièrement au gouvernement ses projets d'engagements antérieurs relativement au remboursement trimestriel du déficit."

k. Vérification interne

Bien que l'organigramme de la Société prévoit un poste de vérificateur interne et que le poste soit effectivement comblé à temps partiel par un employé contractuel, la description d'emploi afférente à ce poste comporte presque exclusivement des tâches reliées à la gestion et, de ce fait, incompatibles avec celles d'un vérificateur interne.

En raison de l'importance des activités de la Société et des nombreuses anomalies et déficiences relevées au cours de notre vérification, l'existence de ce poste nous paraît justifiée et le titulaire ne devrait être affecté qu'à la fonction "vérification interne".

- **Réaction du directeur général**

"Notre vérificateur interne fait des travaux de vérification, et à notre demande, accomplit également des travaux de gestion. En effet, en raison de notre personnel limité et de l'expertise de notre vérificateur interne, nous confions des travaux de gestion à cette personne qui, rappelons-le, ne détient pas un poste à temps plein, mais bien un poste à temps partiel."

- **Commentaire à la suite de la réaction**

Pour l'exercice faisant l'objet de notre examen, aucun travail de vérification interne n'a été effectué.

l. Comité de vérification

Le Conseil d'administration n'a pas constitué de Comité de vérification. Une telle mesure est maintenant généralement reconnue comme souhaitable pour appuyer les administrateurs.

- **Recommandation**

Étant donné l'importance des opérations de la Société, le Conseil d'administration devrait constituer un Comité de vérification.

- **Réaction du directeur général**

"Cette question sera discutée dans les plus brefs délais."

m. Commentaire général

Une constatation générale s'impose au terme de notre vérification et c'est d'une part, l'absence presque généralisée de politiques, directives et procédures écrites régissant les opérations de la Société et, d'autre part, l'absence d'évidence de contrôle à l'égard de plusieurs de ses activités. Les nombreuses anomalies et déficiences relevées à l'occasion de nos travaux témoignent de la faiblesse des systèmes de contrôle interne de la Société.

- **Réaction du directeur général**

"... Nous admettons... qu'il y a effectivement un manque d'évidence écrite concernant ces contrôles; cette lacune est due principalement à nos effectifs limités qui doivent assumer des responsabilités considérables et qui ne disposent pas du temps nécessaire pour consigner par écrit toutes les décisions prises.

Nous allons toutefois remédier très prochainement à cette situation, tout comme nous allons nous efforcer de faire en sorte que nos politiques, directives et procédures soient écrites.

Le 1er novembre 1983, un cabinet de consultants spécialisés en gestion a été engagé pour faire une étude de notre gestion et rédiger un manuel incluant les politiques, directives et procédures."

13. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC - S.H.Q.

a. Réclamations à la Société canadienne d'hypothèques et de logement - S.C.H.L.

1. Solde à réclamer relativement au financement des réparations majeures

La Société canadienne d'hypothèques et de logement participe pour 50% au financement des réparations majeures pour des projets admissibles aux accords de 1971 et 1977 relativement aux déficits d'exploitation des offices municipaux d'habitation.

En mars 1981, la Société d'habitation a produit à la Société canadienne d'hypothèques et de logement une réclamation provisoire de 8 362 048 $ égale à sa participation aux coûts des réparations majeures.

Au moment de notre vérification, aucune réclamation définitive n'avait été produite à la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Cette dernière, dans l'attente d'une réclamation finale, a remboursé à la Société d'habitation 95% du montant réclamé, soit une somme de 7 943 946 $.

- **Recommandation**

La Société d'habitation du Québec devrait faire parvenir le plus rapidement possible sa réclamation finale comportant un état vérifié des coûts pour récupérer le solde des sommes dues.

- **Réaction de la direction**

"Compte tenu de la complexité de ces dossiers et de leurs implications juridiques, la Société a complété le processus de fermeture en avril 1983 et conséquemment, a dû retarder la production de sa réclamation finale. La situation ayant été régularisée dernièrement, la Société est maintenant en mesure de procéder à sa réclamation finale à la S.C.H.L."

ii. Réclamations relatives aux frais d'administration de la Société d'habitation du Québec

La Société canadienne d'hypothèques et de logement, en vertu de la loi nationale sur l'habitation, contribue en partie aux frais d'administration du programme d'habitation à loyer modique de la Société d'habitation.

En mai 1983, la Société d'habitation n'avait pas produit de réclamation concernant les frais d'administration de ce programme pour l'exercice financier 1982. La Société a estimé en fin d'exercice qu'un montant de 1 595 871 $ pourrait être ainsi remboursé. Ce montant a été inscrit aux livres de la Société.

De plus, dans le cadre du même programme, la Société aurait dû réclamer de la Société canadienne d'hypothèques et de logement certains frais additionnels admissibles pour les années 1976 à 1981 inclusivement. Il s'agit en fait du coût des avantages sociaux accordés aux employés de la Société et celui des services de soutien tels que le service téléphonique, l'allocation d'espaces, les services informatiques, etc. défrayés à même les crédits de différents ministères.

- **Recommandation**

La Société d'habitation du Québec devrait faire diligence pour recouvrer toutes les sommes auxquelles elle a droit.

- **Réuction de la direction**

"La Société entend soumettre sa réclamation de 1982 au cours du mois d'octobre 1983.

En ce qui concerne les années 1976 à 1981 inclusivement, le dossier sera réexaminé en vue de réclamer certains montants qui pourraient vraisemblablement être admissibles.

La Société prend actuellement des mesures concrètes pour assurer, à l'avenir, la production des réclamations à l'intérieur des échéances prévues."

b. Offices municipaux d'habitation

i. Délai dans la transmission des rapports financiers à la Société

1. États financiers

Nous avons constaté encore cette année que les offices municipaux d'habitation n'ont pas transmis comme il se doit, à la Société, leurs états financiers pour l'exercice 1981 dans les trois mois qui suivent la fin de l'année financière. La faute en est partiellement imputable à la Société qui tarde à transmettre aux offices municipaux certaines données financières nécessaires à la préparation de leurs états financiers.

Ces délais retardent l'analyse et l'approbation des états financiers ainsi que l'établissement de règlements de fin d'année sur les frais de fonctionnement.

- **Recommandation**

Dans le but de respecter la convention d'exploitation signée avec les offices municipaux, il faudrait que la Société accélère le processus de transmission des données financières requises par les offices pour la préparation de leurs états financiers.

- **Réaction de la direction**

"En raison du travail considérable que nécessite l'opération de confirmation de l'amortissement de la dette aux offices municipaux et compte tenu que cette opération chevauche certaines activités ponctuelles reliées à la fin de notre année financière, la Société éprouve des difficultés à soumettre à temps les données financières requises par les offices municipaux.

Le développement du système "Gestion du financement" dont la réalisation a débuté le 12 septembre dernier permettra de normaliser cette situation.

Par ailleurs, la Société adressera des lettres de rappel pour s'assurer d'obtenir les états financiers dans les délais prescrits."

2. Budgets d'opération

Pour l'exercice financier en cours (1983), les offices municipaux n'ont pas transmis leurs budgets d'opération dans les trois mois précédant le début de l'année financière. Ce retard provient principalement de ce que la Société a expédié trop tardivement le cahier des normes budgétaires nécessaire à la préparation du budget. Ces retards ont eu pour effet de différer le processus d'analyse et d'approbation des budgets.

- Recommandation

Le cahier des normes budgétaires devrait être expédié aux offices concernés le plus tôt possible afin de ne pas retarder indûment la préparation de leurs budgets d'opération.

- Réaction de la direction

"La Société étant tributaire des décisions du Conseil du trésor quant à l'approbation des normes budgétaires, elle n'a pu transmettre à temps aux offices municipaux les données nécessaires à la confection de leur budget.

Toutefois, après entente avec ce même Conseil, les documents requis pour amorcer le cycle budgétaire de 1984 ont tous été transmis dans les délais prévus et le processus convenu devrait aussi permettre de régulariser la situation pour les années à venir."

ii. Utilisation des rapports financiers trimestriels

Selon la convention d'exploitation des immeubles d'habitation, les offices municipaux doivent transmettre à la Société des rapports financiers trimestriels afin de lui permettre de suivre l'évolution de la situation financière des offices municipaux durant l'année et de réajuster leurs avances périodiques en conséquence.

Nous avons constaté que ces rapports financiers ne sont pas analysés par la Société.

- **Recommandation**

La Société devrait analyser les rapports financiers trimestriels des offices.

- **Réaction de la direction**

"L'analyse des rapports financiers intérimaires ajoutée à celle des états financiers et des prévisions budgétaires s'avère pratiquement impossible à réaliser sans le support d'un système informatisé complètement opérationnel.

Le développement de la partie de ce système qui touche la production des rapports financiers intérimaires sera complété en 1983.

Le nouveau système permettra la production de deux rapports financiers intérimaires qui seront utilisés aux fins suivantes:

A) Réclamation à la S.C.H.L.
B) Révision de la situation financière des offices.
C) Analyse des demandes de budgets supplémentaires et des transferts de crédits."

14. SOCIÉTÉ DU GRAND THÉÂTRE DE QUÉBEC

En vertu de la loi sur la Société du Grand Théâtre de Québec, nous avons effectué la vérification des livres et comptes de cette Société de l'exercice de cinq mois terminé le 31 août 1982. Par les pouvoirs qui nous sont conférés par l'article 83 de la loi sur l'administration financière, nous avons en outre procédé à la vérification de l'utilisation des subventions gouvernementales à cette Société.

Ces travaux nous ont permis de faire les constatations résumées ci-après.

a. Emprunts personnels auprès du Service des caisses

Deux membres du personnel d'encadrement ont emprunté du Service des caisses, à différents moments et sous diverses formes, des sommes d'argent totalisant respectivement 24 130 $ et 1 150 $.

En avril 1983, tous ces emprunts étaient remboursés, mais dans certains cas, avec des délais de plusieurs mois.

- Recommandations

- il devrait être strictement interdit au Service des caisses d'accorder des prêts aux employés. Le directeur du Service des caisses devrait être responsable de l'application de cette directive et être tenu de rapporter toute dérogation au Conseil d'administration;

- les mesures appropriées devraient être prises pour que la responsabilité du fonds de change soit confiée à une seule personne. Ce fonds d'un montant fixe devrait être constitué de deux parties, l'une gardée en argent liquide et l'autre déposée en banque. Le total des sommes d'argent constituant ce fonds de change devrait être établi à un niveau raisonnable et demeurer constant;

- les recettes journalières provenant de la vente des billets devraient être déposées intégralement et quotidiennement;

- la conciliation des dépôts avec les recettes provenant de la vente des billets devrait être effectuée au plus tard le lendemain du dé-

pôt, afin que tout écart puisse être décelé et corrigé en temps utile. Au moment de notre vérification en mai 1983, cette conciliation accusait deux mois de retard;

- on devrait interdire au Service des caisses d'échanger les chèques des employés et, plus particulièrement, ceux tirés sur leur compte personnel car cela peut constituer des prêts personnels.

b. Avances pour frais de déplacement et de représentation

Des avances pour frais de déplacement et de représentation ont été consenties sans que le requérant n'ait à produire de justification à l'appui. Souvent, des avances étaient accordées alors qu'il restait encore des soldes non épuisés sur les avances accordées antérieurement.

Dans maintes situations, les avances constituaient des prêts personnels car elles étaient remboursées intégralement à la Société plusieurs mois plus tard. En décembre 1981, le solde de ces avances fut remboursé à la demande expresse du président de la Société.

c. Avances sur salaires et prêts aux employés

À maintes occasions, des avances sur rétroactivité de traitement furent consenties plusieurs mois avant que le Comité exécutif n'ait approuvé le nouveau traitement.

De plus, des prêts furent accordés à des employés et remboursés à la Société à même les paies hebdomadaires subséquentes.

- Commentaire général sur les prêts aux employés

Tous ces prêts et avances à même les fonds de la Société ont été consentis sans l'autorisation préalable du Conseil d'administration. Une telle pratique est inadmissible puisque ces divers emprunts constituent des utilisations non autorisées des ressources de la Société à des fins personnelles.

d. Réclamations de dépenses

Le contrôle exercé sur les frais de déplacement et de représentation du directeur général était faible. En effet, ses comptes de dépenses étaient remis pour paiement au Service de la comptabilité sans avoir été soumis à l'approbation du Comité exécutif ou d'un représentant de celui-ci.

Les réclamations de dépenses ne respectaient pas intégralement la réglementation gouvernementale relative aux frais de voyage, applicable à la Société en vertu d'un décret. Nous avons notamment constaté que les limites et conditions qui y sont prescrites à l'égard des dépenses admissibles n'étaient pas respectées.

De plus, les renseignements nécessaires à la justification des dépenses étaient rarement fournis. Il était donc difficile de se prononcer sur leur bien-fondé.

- Recommandations

Pour assurer un meilleur contrôle, ces réclamations de dépenses devraient être approuvées avant paiement, soit par le Comité exécutif de la Société, soit par un représentant de celui-ci.

De plus, les réclamations de dépenses des employés de la Société devraient être préparées en conformité avec les directives gouvernementales pertinentes.

e. Allocations pour frais de représentation

Le versement à un cadre d'une indemnité annuelle pour des frais de représentation a été approuvé par la Société en sus des frais de représentation auxquels il avait droit, sur production de pièces justificatives en vertu d'un décret. L'une de ces indemnités fut versée six mois à l'avance.

Une allocation mensuelle a été versée à un autre cadre sans qu'il ait eu à produire des pièces justificatives. Le versement de cette allocation a été subséquemment remplacé par la mise à la disposition du bénéficiaire d'une automobile.

Selon un décret, le paiement de pareilles allocations n'est pas prévu dans les conditions de travail applicables au groupe d'employés concernés.

f. Salaires

Une rémunération additionnelle de 1 000 $ fut versée à un employé cadre de la Société. Pareille rémunération n'est pas prévue au décret régissant les conditions de travail des employés de la Société. De plus, selon les règlements de la Société, la personne ayant accordé cette rémunération additionnelle ne disposait pas de l'autorité nécessaire pour accorder de son propre chef cette rémunération additionnelle.

g. Paiement de vacances

Le Comité exécutif de la Société a autorisé le paiement d'un maximum de 20 jours de vacances accumulés par chacun de trois de ses gestionnaires. Par cette décision, le Comité exécutif a contrevenu à la réglementation concernant les conditions de travail des employés de la Société qui sont analogues à celles en vigueur dans la fonction publique, où il n'est pas permis aux employés de recevoir en sus de leur traitement courant une compensation en argent pour les vacances qu'ils n'ont pas prises.

h. Frais de déménagement

Le remboursement des frais relatifs au déménagement d'un employé cadre nouvellement engagé au Grand Théâtre auraient dû être fait conformément à la directive émise à cette fin par le Conseil du trésor. En vertu de cette directive, un montant maximal de 9 100 $ pouvait être défrayé, alors que les frais réels remboursés se sont élevés à 13 835 $. Les procès-verbaux ne sont pas suffisamment précis pour déterminer si le Comité exécutif a autorisé le remboursement total ou partiel de ces dépenses.

i. Allocation d'automobile

De janvier 1980 à août 1982, la Société a défrayé le coût de location et d'entretien de deux automobiles mises à la disposition de deux de ses gestionnaires en dépit du fait que le décret régissant les conditions de travail des employés de la Société ne prévoyait pas l'octroi d'un tel avantage à des employés de leur niveau.

j. Engagement du personnel

Pour se conformer à la procédure d'engagement et de sélection du personnel, approuvée par la Société, il aurait fallu qu'un Comité de sélection se réunisse chaque fois qu'il y avait lieu d'évaluer des candidats. Cette procédure n'a pas été suivie dans au moins deux cas.

k. Indemnités de départ

La Société a versé, dans le cas de certains employés congédiés, des indemnités de départ totalisant 36 982 $. Dans la majorité des cas, il n'y a pas eu d'approbation de la part de la Société.

l. Utilisation d'équipement par le personnel

C'est une pratique courante pour les employés de la Société d'emprunter de l'équipement ou d'obtenir gratuitement du matériel de rebut. Nous avons constaté de plus que l'équipement de l'atelier avait déjà été utilisé sur place par certains employés à des fins personnelles.

Enfin, nous n'avons pas toujours pu retracer aux livres de la Société l'inscription des recettes provenant de la vente de certains équipements usagés.

- Recommandation

La Société devrait émettre des directives concernant le prêt d'équipements aux employés, le travail personnel fait dans les locaux de la Société et la disposition du matériel de rebut.

m. Fonctions et pouvoirs du Comité exécutif

Les fonctions et pouvoirs du Comité exécutif tels que définis par les règlements de régie interne représentent un élément essentiel du contrôle interne. Notre vérification nous a démontré que le Comité exécutif ne s'était pas impliqué suffisamment dans l'administration des affaires courantes en dépit des pouvoirs qu'il détenait et des fonctions qu'il devait exercer, notamment en ce qui concerne la signature des contrats et pièces administratives, l'expédition des affaires courantes et la

liaison avec le directeur général relativement aux affaires courantes de la Société.

n. Non-respect de la réglementation concernant les conditions de travail

Comme l'indiquent nos commentaires précédents, il y a eu faiblesse générale quant au respect de la réglementation sur les conditions de travail. Lors de sa première assemblée générale tenue le 22 septembre 1970, la Société avait adopté une résolution qui fut ratifiée subséquemment par un décret et selon laquelle les conditions de travail de ses employés devaient être les mêmes que celles prévues par les règlements de la Commission de la fonction publique. Ce décret gouvernemental est encore en vigueur et s'applique à tous les employés non syndiqués de la Société.

i. Professionnels et fonctionnaires

Selon les dispositions des règlements de la fonction publique applicables aux employés de la Société dont les qualifications et attributions sont analogues à celles des professionnels ou à celles des fonctionnaires à l'emploi du gouvernement du Québec, on aurait dû notamment:

- évaluer par écrit le rendement des employés;
- rembourser les frais encourus en fonction des directives gouvernementales;
- contrôler les arrivées et les départs des employés conformément aux spécifications des conventions;
- appliquer les articles des conventions relatifs aux employés qui doivent travailler en dehors des heures normales;
- appliquer les échelles de traitements correspondantes des employés de la fonction publique.

ii. Cadres supérieurs

Selon les dispositions des règlements de la fonction publique applicables aux cadres supérieurs de la Société dont les qualifications et attributions sont analogues à celles des employés cadres à l'emploi du gouvernement du Québec, on aurait dû notamment:

- procéder à une évaluation écrite du rendement des gestionnaires avant de leur accorder une augmentation salariale;

- rembourser les frais encourus en respectant les normes et conditions prévues aux directives gouvernementales;

- accorder des allocations pour frais de représentation en respectant les normes et conditions prévues aux directives gouvernementales;

- obtenir l'approbation du gouvernement avant de mettre une automobile à la disposition de certains cadres.

- Réaction de la Société

"...c'est avec le plus grand intérêt que les membres du Conseil d'administration ont pris connaissance des lacunes administratives que vous avez decelées...

...le conseil s'est assuré qu'une suite serait donnée dans les plus brefs délais aux recommandations formulées... La quasi-totalité de ces recommandations ont déjà été suivies. Il n'en reste à appliquer que quelques-unes, qui impliquent une restructuration en profondeur et demandent d'être intégrées dans un plan d'ensemble cohérent...".

V. LES ÉTUDES HORIZONTALES

Nous avons fait part dans notre dernier Rapport annuel de l'introduction d'une nouvelle approche à la vérification visant à rendre nos travaux encore plus utiles à l'Assemblée nationale. C'est ainsi que dans le but d'obtenir une vue plus globale des systèmes et activités débordant le cadre d'un seul ministère ou organisme et d'en arriver à des évaluations et des recommandations de plus grande portée, nous modifions progressivement nos programmes afin d'y inclure des études et des vérifications d'envergure gouvernementale dans le cadre de notre mandat actuel.

Les deux études entreprises au cours de l'année écoulée, selon cette nouvelle approche, font l'objet de la présente section. L'une a porté sur la gestion financière des subventions de fonctionnement octroyées aux établissements du réseau des affaires sociales et l'autre sur la vérification interne des ministères et organismes désignés par le Conseil du trésor. La première de ces deux études n'est pas complétée et se poursuit en date du présent Rapport.

A. INFORMATIONS CONCERNANT L'ÉTUDE EN COURS AU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

1. Introduction

Dans le cadre des études horizontales, nous avons entrepris une analyse détaillée du système de gestion et de contrôle financiers des sommes consacrées aux dépenses de fonctionnement du réseau d'établissements relevant du ministère des Affaires sociales.

Ce réseau est formé de corporations gérant des établissements de santé et de services sociaux et faisant partie de l'une ou l'autre des catégories suivantes:

- Centres hospitaliers
- Centres locaux de services communautaires (CLSC)
- Centres d'accueil
- Centres de services sociaux

Le but ultime de l'étude est de déterminer si la planification, la conception et le fonctionnement des systèmes de gestion financière et des mécanismes de contrôle financier sont de nature à assurer une saine gestion financière des ressources mises à la disposition du ministère des Affaires sociales pour les fins du fonctionnement des établissements du réseau.

2. Portée de l'étude

Notre étude se divise en deux grandes phases. D'une part, elle portera sur les mécanismes et systèmes de gestion et de contrôle financiers mis en place par les instances gouvernementales à savoir les ministères des Affaires sociales et des Finances, le Contrôleur des finances et le Conseil du trésor et d'autre part sur ceux mis en place par les établissements du réseau.

Considérant l'ampleur de cette étude, les responsabilités ont été partagées quant à son exécution. L'étude touchant les instances gouvernementales sera effectuée par le Vérificateur général tandis que le ministère des Affaires sociales a accepté d'assumer la responsabilité de l'exécution de l'étude auprès des réseaux des établissements.

La gestion financière et les activités examinées par notre étude se déroulent à l'intérieur d'un cadre juridique complexe et omniprésent. En conséquence, nous en tiendrons compte dans l'accomplissement de nos travaux.

3. Méthodologie

L'importance des ressources affectées au financement du réseau hospitalier, nous a incité à débuter le travail par l'examen de ce secteur. Une étude préliminaire de la partie des mécanismes et systèmes relatifs aux paiements de transfert à ces établissements a donc été entreprise auprès du ministère des Affaires sociales.

Nous avons orienté l'étude sur les mécanismes de la gestion financière, notamment les systèmes budgétaires et comptables, les contrôles et suivis en cours d'exercice et, a posteriori, les données et les rapports produits.

Nous avons tout d'abord acquis une connaissance générale des activités du ministère des Affaires sociales relativement au financement du réseau des centres hospitaliers en parcourant la documentation disponible tant au ministère qu'à d'autres organismes. Cette connaissance nous a permis de déterminer les principaux liens d'imputabilité, les systèmes de gestion et de contrôle financiers importants ainsi que les sources de critères de vérification.

Nous avons ensuite préparé la description des principaux systèmes et identifié les contrôles importants. Au moyen de ces descriptions et de ces critères de vérification, nous avons procédé à une évaluation préliminaire de l'ensemble du système de gestion financière des ressources affectées au réseau hospitalier et déterminé les points d'intérêt dont les plus importants sont énumérés ci-après. Les résultats de ce travail nous ont permis de préparer la planification des travaux qui seront exécutés pour compléter l'étude.

L'ampleur de cette étude et son caractère exceptionnel ont incité le vérificateur général à se doter d'un Comité consultatif pour le conseiller sur toutes questions ayant trait à la méthodologie, aux constatations faites ainsi qu'aux recommandations à formuler.

D'ici la publication de notre prochain Rapport annuel, nous compléterons notre analyse du système de financement des services de santé afin de procéder à son évaluation et à la formulation de recommandations. De plus, nous nous proposons d'étendre notre étude au réseau des services sociaux dont les caractéristiques de la gestion et du contrôle finan-

ciers sont similaires à celles du réseau des centres hospitaliers. Ces travaux viseront les mêmes objectifs que ceux poursuivis au niveau des centres hospitaliers.

4. Secteurs d'intérêt

Les travaux réalisés jusqu'à ce jour nous ont permis d'identifier certains sujets qui devront être analysés d'une façon particulière dans la poursuite de l'étude auprès du ministère des Affaires sociales et des réseaux d'établissements.

L'on peut ainsi énumérer:

1. Le budget du ministère des Affaires sociales;
2. La programmation budgétaire;
3. Le budget des établissements;
4. Les engagements budgétaires;
5. Le cycle des déboursés;
6. Les révisions budgétaires;
7. Le contrôle en cours d'exercice sur le budget;
8. Les autorisations d'emprunt de fonctionnement;
9. L'appréciation et l'évaluation a posteriori;
10. La fiabilité des données statistiques.

Notre travail auprès des autres instances gouvernementales portera, soit sur un ou plusieurs des sujets énumérés plus haut, soit sur d'autres éléments qui relèvent de leurs responsabilités respectives.

5. Conclusion

Nos travaux préliminaires nous ont amenés à définir certaines règles générales de bonne gestion qui devraient caractériser la gestion financière et se retrouver dans les mécanismes de contrôle financier des réseaux d'établissements de santé et de services sociaux pour assurer

une utilisation rationnelle des ressources consacrées à leurs activités. Ces règles de bonne gestion nous guideront lors de l'évaluation de l'ensemble du système de gestion et de contrôle financiers faisant l'objet de notre étude.

Les secteurs d'intérêt énumérés plus haut ne sont pas nécessairement exhaustifs; d'autres sujets pourront être étudiés et rapportés dans une publication ultérieure portant sur notre évaluation et nos recommandations.

B. RAPPORT DE L'ÉTUDE HORIZONTALE SUR LA VÉRIFICATION INTERNE DANS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT

1. Introduction

La vérification interne est une fonction que l'on retrouve actuellement dans plusieurs ministères et bon nombre d'organismes gouvernementaux. Elle constitue donc une activité que l'on peut étudier dans son ensemble à l'étendue du gouvernement.

La vérification interne étant reconnue comme une fonction d'évaluation indépendante de l'efficacité des contrôles incorporés aux activités d'un ministère ou d'un organisme, le vérificateur général a constamment manifesté un intérêt marqué à son égard. Depuis 1972, ses rapports annuels ont fait état de l'importance qu'il accordait à cette fonction en précisant le rôle et l'utilité de la vérification interne.

Le gouvernement a également manifesté son intérêt en approuvant une politique en la matière en septembre 1980 (C.T. 129200) dont le texte intégral apparaît à l'Appendice I aux pages 215 à 219.

La politique de vérification interne s'applique à tous les ministères du gouvernement et aux organismes qui sont désignés par le Conseil du trésor. Par contre, l'implantation de la vérification interne, particulièrement au niveau des ministères, n'est que facultative puisque la politique ne leur fait pas obligation de créer de tels services et ne prévoit aucun échéancier ni mécanisme de contrôle à cet effet.

En septembre 1983, 13 ministères avaient un Service de vérification interne et 13 organismes, possédant déjà un tel Service avaient été désignés par le Conseil du trésor comme étant assujettis à la politique gouvernementale.

2. Objectifs et portée de l'étude

a. Objectifs

L'évaluation des services de vérification interne a été entreprise dans le but de déterminer en premier lieu dans quelle mesure les travaux de ces services pouvaient influer sur la nature, la portée et le calendrier des travaux du Vérificateur général à l'égard notamment de ceux reliés à l'évaluation du contrôle interne.

De plus, cette étude devait permettre de faire le point sur l'application de la politique gouvernementale en la matière et, à cette fin, nous devions donc obtenir une vue d'ensemble sur le fonctionnement des différents services de vérification interne.

Pour mieux situer notre travail nous citons ci-après une suggestion émise par le Comité des normes de vérification de l'Institut canadien des comptables agréés relative à l'évaluation et l'utilisation du travail d'un vérificateur interne par un vérificateur externe:

> "La présence d'un vérificateur interne ne dégage pas le vérificateur externe de l'obligation de faire le travail de vérification nécessaire pour étayer le contenu de son rapport. En conséquence, avant de se fier aux conclusions du vérificateur interne, il faut que le vérificateur externe juge de la compétence et de l'objectivité du vérificateur interne et évalue son travail.
>
> Pour juger de la compétence et de l'objectivité du vérificateur interne, le vérificateur externe prendra en considération les éléments tels que:
>
> a. L'expérience et les qualifications du vérificateur interne, y compris les modalités d'engagement, de formation et de supervision du personnel responsable de la vérification interne;
>
> b. Le niveau hiérarchique des personnes à qui le vérificateur interne rend compte des résultats de son travail ainsi que le palier de direction dont il relève au point de vue administratif. La situation hiérarchique du vérificateur interne est souvent une indication de la mesure d'indépendance dont il peut jouir par rapport aux responsables des fonctions faisant l'objet de la vérification interne;
>
> c. La nature des recommandations qu'il présente dans ses rapports.
>
> Pour évaluer le travail du vérificateur interne, le vérificateur externe devra examiner les preuves de son travail, notamment ses programmes de vérification interne, ses feuilles de travail et ses rapports. De plus, le vérificateur externe pourra utiliser des sondages visant à corroborer les conclusions auxquelles en est arrivé le vérificateur interne."(1)

---

(1) Manuel de l'I.C.C.A., l'Institut canadien des comptables agréés, chapitre 5215, par. 19 à 21, Toronto, 1971.

b. Portée

L'étude a porté sur les activités des services de vérification interne existant à l'automne 1982, soit 13 oeuvrant auprès de ministères et six rattachés à des organismes désignés dont la liste apparaît au Tableau V de la page 213. Nous n'avons pas considéré les sept autres services rattachés à des organismes désignés au printemps 1983.

Nous avons contacté les autorités de quelques autres ministères ne disposant pas encore d'une fonction "vérification interne" leur demandant de nous fournir les motifs pour lesquels un Service de vérification interne n'avait pas été constitué et nous indiquer les moyens alternatifs auxquels ils recouraient pour évaluer l'efficacité des contrôles incorporés aux activités de leurs ministères. Nos recommandations tiennent compte des commentaires reçus.

Une attention particulière a finalement été accordée au rôle du Comité consultatif institué pour conseiller le Conseil du trésor sur l'application de la politique en matière de vérification interne.

3. Méthodologie

L'étude a débuté par la consultation des travaux réalisés dans d'autres administrations publiques en matière d'évaluation de services de vérification interne au cours des récentes années et par la recherche d'éléments qui seraient mesurés en regard des objectifs visés par notre étude. Ces éléments ont été tirés directement de la politique gouvernementale en matière de vérification interne ainsi que du manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et portent sur:

- la situation hiérarchique;
- le mandat;
- les ressources professionnelles;
- la planification;
- les méthodes de travail;
- les rapports et suivi.

Des critères de vérification ou mesures d'évaluation ont ensuite été développés pour chacun des éléments à vérifier.

Comme suite à l'analyse des informations obtenues dans chacune des entités, un rapport particulier a été remis au gestionnaire responsable du Service de vérification interne. Un rapport synthèse a également été adressé à chaque sous-ministre ou dirigeant d'organisme.

4. Sommaire des constatations

Les constatations détaillées sur les opérations des services de vérification interne, le degré d'adhésion des intervenants à la politique gouvernementale, l'utilisation par le Vérificateur général des travaux des vérificateurs internes et leur coordination avec ses propres travaux et finalement l'évaluation des activités du Comité consultatif du Conseil du trésor en matière de vérification interne sont présentées aux Tableaux I, II, III et IV apparaissant aux pages 195 à 212.

La diversité et le volume des constatations de nos travaux traduisent une situation générale dont l'essentiel est résumé dans les paragraphes qui suivent.

a. Opération des services de vérification interne

La vérification interne est un élément important du système de contrôle interne d'une entité. Cette fonction vise, entre autres, à évaluer les mécanismes de contrôle mis en place par l'entité et, s'il y a lieu, à suggérer des améliorations appropriées. Le Vérificateur général doit donc analyser les opérations des services de vérification interne dans le but d'évaluer la qualité et le fonctionnement de cet élément du système de contrôle interne.

i. Planification

1. Planification à long terme

La planification à long terme est généralement déficiente; elle n'est pas préparée en fonction d'une stratégie globale couvrant à la fois les champs d'intervention, les activités à vérifier, le cycle de vérification, la priorité des travaux et les moyens jugés nécessaires à leur réalisation.

2. Planification annuelle

La planification annuelle est incomplète, en ce sens qu'elle ne fait pas suffisamment ressortir les dérogations à la planification à long terme, particulièrement au niveau des ressources et de la couverture des différents champs d'intervention. Elle donne lieu également à des écarts significatifs dans les prévisions du temps requis à l'exécution des vérifications et ne tient pas suffisamment compte du temps nécessaire à la formation du personnel et à la réalisation de travaux spéciaux. Cela retarde d'une façon significative l'atteinte des objectifs de la planification à long terme.

ii. Ressources professionnelles

1. Quantité

Principalement dans les ministères, les services de vérification interne manquent de ressources pour réaliser le mandat qui leur est confié et, en général, ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour faire appel à des ressources externes.

2. Qualité

Les efforts consacrés à la formation et au perfectionnement au cours des dernières années ont été, à notre avis, insuffisants. La vérification dans un cadre informatique et celle de l'optimisation des ressources sont les domaines où les besoins en formation sont les plus pressants.

iii. Méthodologies de travail

Les méthodologies de travail à l'égard de la vérification des systèmes informatisés et des mécanismes destinés à mesurer l'économie et l'efficience et à contrôler l'atteinte des objectifs, en sont pour la plupart au stade de la conception et de l'expérimentation.

Les résultats des travaux effectués dans ces domaines d'intervention sont donc incomplets et ne peuvent produire les effets escomptés.

iv. Isolement et communication

Les services de vérification interne oeuvrent isolément au niveau de chaque entité; ils ont très peu de moyens de mettre en commun leurs expériences et les solutions apportées aux problèmes rencontrés. L'influence et l'utilité des services de vérification interne en souffrent. L'effort individuel prédomine; cela divise les énergies, dilue les résultats et nuit au développement de méthodologies et d'outils de travail nécessaires à leur mandat.

Il n'existe pas de mécanismes de coordination visant à permettre des échanges soutenus et obviant aux lacunes identifiées; le peu d'échanges existant sont essentiellement le résultat d'initiatives personnelles.

b. Application et degré d'adhésion à la politique gouvernementale en matière de vérification interne

Notre étude avait pour but également de mesurer le degré d'adhésion des services de vérification interne à la politique gouvernementale en la matière.

La politique n'a atteint que partiellement les effets recherchés; on observe principalement dans les ministères qu'elle n'est pas suffisamment respectée et que de façon générale le développement de la vérification interne a tendance à plafonner.

Dans l'ensemble, les travaux de vérification de la protection des ressources, de l'intégrité des informations et de la conformité ne couvrent pas tous les éléments prévus à la politique. La vérification des mécanismes mis en place pour mesurer l'économie et l'efficience est en développement; la portée et l'étendue en sont encore limitées. Enfin, la vérification des mécanismes destinés à contrôler l'atteinte des objectifs des programmes est, à toutes fins utiles, inexistante.

Le gouvernement, par l'introduction de sa politique, a manifesté son intérêt et son appui à la vérification interne; cet effort, bien que significatif, est incomplet. Le caractère facultatif de la politique, l'insuffisance d'un soutien financier constant et durable, l'absence de contrôle formel visant son application et son respect en ont limité les effets et les résultats. Plusieurs ministères ne disposent pas encore de services de vérification interne, les autres n'ayant qu'une opération insatisfaisante en regard de la politique. L'étendue des champs de vérification confiés aux vérificateurs internes et l'absence d'un échéancier d'application n'ont pas favorisé le développement planifié et ordonné des activités des services et ont rendu difficile le respect intégral de la politique. Celle-ci, à plusieurs égards d'ailleurs, est mal comprise et laisse place à l'interprétation; elle a besoin d'être précisée et expliquée aux intervenants.

Les comités de vérification représentent un outil essentiel de promotion et de surveillance des travaux des vérificateurs internes et constituent des interlocuteurs de premier ordre pour discuter des résultats de ces travaux et susciter l'implantation de correctifs là où ils sont requis. L'absence de ces comités et l'utilisation restreinte dans certains cas de ceux qui sont en place ont empêché les ministères de tirer pleinement profit de tels comités.

c. Utilisation par le Vérificateur général des travaux des vérificateurs internes

Un des objectifs de l'étude menée auprès des services de vérification interne était de déterminer dans quelle mesure les travaux effectués par ces services dans l'examen des systèmes de contrôle interne pouvaient contribuer aux travaux du Vérificateur général, y compris la formulation et l'émission de son opinion sur les états financiers annuels.

Compte tenu des ressources professionnelles limitées et de la présence d'autres intervenants, l'étendue de la vérification interne relative à la protection des ressources, à l'intégrité des informations et à la conformité a volontairement été limitée. Ce faisant, les travaux dans ces champs d'intervention ne pourront modifier de façon significative la nature, l'étendue et le calendrier des procédés de vérification effectués par le Vérificateur général.

La situation est différente dans les organismes car l'étendue du travail de vérification interne y est plus importante et en permet un usage plus fréquent par le Vérificateur général.

d. Coordination

Le Vérificateur général vise à coordonner ses travaux de vérification avec ceux des vérificateurs internes. Il doit donc prendre connaissance des planifications de travaux de vérification interne et leurs résultats pour déterminer la mesure dans laquelle ces travaux peuvent modifier sa propre planification.

Les déficiences observées dans les planifications annuelles et à long terme empêchent une coordination concrète des travaux du Vérificateur général avec ceux des vérificateurs internes.

e. Comité consultatif

L'étude prévoyait également l'examen des activités du Comité consultatif du Conseil du trésor en matière de vérification interne.

Bien que le Comité ait entrepris plusieurs travaux au cours des deux premières années de son existence, il n'a pu, faute de ressources humaines permanentes, s'adonner à l'implantation de normes et à l'élaboration de guides de vérification.

5. Conclusion générale

L'application de la politique gouvernementale en matière de vérification interne est confiée aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes.

Le responsable du Service de vérification interne partage avec le sous-ministre et le dirigeant d'organisme la plupart des responsabilités identifiées par la politique. Nous trouvons tout à fait normal, compte tenu de la nature même de cet outil qu'est la vérification interne, qu'une telle décentralisation gouvernementale soit prévue. Par contre, force nous est de constater que cette décentralisation, ajoutée à la liberté laissée aux autorités des ministères et des organismes susceptibles d'être visés par la politique d'instituer ou non une fonction "vérification interne" au sein de leur entité, a eu pour conséquence de réduire considérablement les effets recherchés par le gouvernement par l'émission de cette politique.

La décision par le gouvernement de considérer la fonction "vérification interne" comme étant l'outil devant être privilégié pour obtenir une évaluation indépendante de l'efficacité des contrôles des activités d'un ministère ou d'un organisme ne semble pas avoir été respectée comme il se doit. D'ailleurs près de la moitié des ministères n'ont pas institué de service et plusieurs des entités qui l'ont fait ne l'ont pas jusqu'à présent appuyé suffisamment; aussi, dans certains cas les ressources affectées à cette fonction n'ont aucune commune mesure avec l'ampleur des champs d'intervention prévus à la politique gouvernementale.

6. Recommandations

L'avènement de la vérification interne dans l'administration gouvernementale constitue un évènement relativement récent; elle éprouve des difficultés d'introduction et son intégration au fonctionnement régulier des ministères et organismes n'est pas simple. Les constatations précédentes le démontrent amplement.

La vérification interne est un instrument de contrôle indispensable, particulièrement dans la fonction publique où des fonds publics sont en cause.

Elle est une fonction dont l'utilité et la contribution à une saine gestion doivent être reconnues non seulement dans un énoncé de politique mais aussi dans les faits. Elle doit donc continuer à s'implanter et à se développer. Une action vigoureuse de la part du gouvernement est essentielle à cet égard et tout doit être mis en oeuvre pour que la vérification interne occupe la place qui lui revient et devienne ainsi un instrument de contrôle de premier ordre au service de l'administration.

Cette action devra tenir compte des recommandations suivantes:

a. Le gouvernement doit renforcer son appui à la vérification interne et lui conserver son caractère privilégié comme moyen d'appui à la saine gestion des ressources financières, humaines et matérielles dans l'administration publique. Le caractère facultatif de l'approche gouvernementale n'ayant pas produit les résultats escomptés, il semblerait opportun de modifier l'attitude conciliante qui a présidé jusqu'à présent à l'application de la politique gouvernementale en la matière.

Des moyens appropriés devraient être pris pour assurer l'implantation de la vérification interne dans l'ensemble des ministères et des organismes importants et pour favoriser et soutenir son développement, tant au point de vue des ressources humaines que de celui de la pratique professionnelle.

b. La politique gouvernementale doit être respectée; des mesures appropriées devraient être prises pour en contrôler l'application et le suivi.

La multiplicité des intervenants en matière de vérification à l'échelle gouvernementale a souvent été citée comme une source réelle ou potentielle de duplication et comme prétexte au refus d'implanter la vérification interne. Il serait nécessaire dans ce contexte de faire ressortir clairement le rôle distinct et essentiel de la vérification interne et son caractère prioritaire au service de la direction des ministères et organismes.

c. La vérification interne requiert un soutien permanent et concret pour être viable à long terme. Des mesures devraient être prises pour appuyer de façon permanente les services de vérification interne d'un groupe de recherche et de développement de la vérification interne. Il devrait pouvoir faire appel à des ressources professionnelles externes et, à cette fin, il devrait disposer de ressources financières suffisantes. Ce groupe pourrait être rattaché, au point de vue fonctionnel, au Comité consultatif de la vérification interne et ses crédits de fonctionnement émarger au budget du Conseil du trésor.

Tableau I

OPÉRATIONS DES SERVICES DE VÉRIFICATION INTERNE

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
1. Situation hiérarchique		
LE RESPONSABLE DU GROUPE DE VÉRIFICATION INTERNE DOIT RELEVER D'UN NIVEAU HIÉRARCHIQUE QUI LUI PERMETTE D'EXÉCUTER SON MANDAT ET DE FAIRE RAPPORT EN TOUTE INDÉPENDANCE ET OBJECTIVITÉ SUR TOUTE OPÉRATION OU ACTIVITÉ DU MINISTÈRE OU DE L'ORGANISME.	**a. Niveau hiérarchique**	
- Le responsable du Service de vérification interne doit relever directement du niveau hiérarchique le plus élevé dans l'organisation, soit le sous-ministre dans les ministères et le dirigeant dans les organismes. Nous croyons que le fait pour le vérificateur interne de relever d'une personne d'un niveau hiérarchique inférieur, apporte des inconvénients importants car généralement ces personnes sont responsables d'activités faisant l'objet de vérification. Il y a donc risque d'atteinte à l'objectivité du vérificateur interne lors de	Un nombre important de services de vérification interne ne bénéficie pas d'une situation hiérarchique adéquate au sein de leur organisation. De fait, sept services sur 20 relèvent d'un niveau hiérarchique inférieur à celui préconisé plus haut: **Ministères** Sous-ministres adjoints 2 Directeurs généraux 3 Autre 1 — 6 **Organismes désignés** Directeur de l'administration 1 7	La politique gouvernementale devrait prévoir que le seul niveau hiérarchique acceptable dont le vérificateur interne puisse relever est celui du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
l'exécution de travaux de vérification dans ces secteurs d'activités.	**b. Indépendance et objectivité**	
- Les vérificateurs internes ne doivent pas être appelés à planifier, concevoir, implanter ou exploiter des systèmes qu'ils auront à vérifier par la suite.	Des membres du personnel de la vérification interne ont été affectés d'une façon plus ou moins temporaire à des postes opérationnels au sein de leur organisation; de telles affectations sont de nature à compromettre éventuellement l'indépendance et l'objectivité nécessaires aux vérificateurs internes pour le bon exercice de leur fonction.	Les membres du personnel de la vérification interne ne devraient pas être affectés à des fonctions où ils doivent assumer des responsabilités à caractère opérationnel.
2. Mandat		
LE SOUS-MINISTRE OU LE DIRIGEANT D'ORGANISME DOIT FAIRE CLAIREMENT ÉTAT DE SON APPUI À LA VÉRIFICATION INTERNE PAR L'ÉMISSION D'UN MANDAT PRÉCIS COMMUNIQUÉ À TOUTE L'ORGANISATION.	À deux exceptions près, tous les ministères et organismes ayant un service de vérification interne ont été saisis d'une communication telle que décrite à ce critère.	
3. Ressources professionnelles		
TOUT SERVICE DE VÉRIFICATION INTERNE DOIT ÊTRE DOTÉ D'UN NOMBRE SUFFISANT DE PERSONNES POUR LE BON ACCOMPLISSEMENT DE SON MANDAT. CES PERSONNES DOIVENT AVOIR LA FORMATION	**a. Suffisance de ressources**	
	Pour réaliser adéquatement le mandat dévolu aux différents services de	- L'augmentation de personnel en vérification interne devrait être

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
ACADÉMIQUE ET L'EXPÉRIENCE NÉCESSAIRES À LEUR FONCTION ET BÉNÉFICIER D'UN PROGRAMME DE FORMATION CONTINUE.	vérification interne, plusieurs services, notamment dans les ministères, ne sont pas dotés de ressources suffisantes. La majorité des services ne pouvaient parvenir à examiner pour chaque champ d'intervention l'ensemble des activités de l'entité au cours d'un cycle normal de vérification. Par contre, la plupart des services opérant au sein des organismes désignés n'ont pas cette difficulté; d'ailleurs, ils ont généralement les ressources nécessaires à la réalisation de leur mandat. Les résultats d'une étude effectuée en août 1981 par la Direction de la gestion financière du Secrétariat du Conseil du trésor portant sur l'allocation des ressources en vérification interne, font ressortir que: - très peu de ministères ont un nombre suffisant de postes alloués à la vérification interne; - très peu de ressources additionnelles ont été allouées à la vérification interne depuis 1980.	stratégiquement axée vers les domaines où se retrouvent les besoins en formation les plus pressants, notamment la vérification informatique et la vérification des mécanismes mis en place pour évaluer l'économie, l'efficience et le degré d'atteinte des objectifs.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
	Une forte proportion de vérificateurs internes rencontrés dans les ministères lors de notre étude ont émis l'avis qu'ils n'avaient pas au sein de leur Service les effectifs requis pour bien s'acquitter de leurs responsabilités.	
	Bien que le recours à des ressources externes pourrait représenter une alternative valable lorsque des compétences particulières sont requises pour la réalisation de certains mandats de vérification, les services de vérification interne n'y ont très peu fait appel.	- Le recours à des ressources externes devrait être envisagé lorsque des compétences spécifiques sont requises pour un mandat particulier, ou pour combler une insuffisance temporaire de ressource humaine.
	b. Formation académique et expérience	
	Le personnel oeuvrant actuellement en vérification interne a la formation et l'expérience nécessaires à la vérification des mécanismes relatifs à la protection des ressources, l'intégrité des informations et la conformité. Nous avons cependant constaté un besoin de formation dans le domaine de la vérification informatique et celui de l'optimisation des ressources, c'est-à-dire la vérification des mécanismes mis en place pour assurer l'économie, l'efficience et le degré d'atteinte des objectifs.	

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
	c. Programmes de perfectionnement	
	Seulement 10 des 20 services de vérification interne examinés pouvaient compter sur un programme de perfectionnement acceptable.	
	La plupart des faiblesses constatées dans les programmes de perfectionnement s'expliquent soit par l'allocation insuffisante de ressources financières, la non-disponibilité de cours adéquats ou encore le manque de disponibilité (temps/personnes) à accorder à ces cours.	Les services de vérification interne avec le support du Comité consultatif, devraient concerter leurs efforts au développement de cours appropriés à leur personnel.
	Un manque de concertation entre les différents services pour planifier et mettre sur pied des programmes de perfectionnement a également été noté.	
4. Planification		
LA PLANIFICATION DOIT DÉMONTRER DANS UNE DOCUMENTATION DÛMENT APPROUVÉE LES ACTIVITÉS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE EXAMINÉES AU COURS D'UN CYCLE PRÉDÉTERMINÉ, LA PRIORITÉ ACCORDÉE À CHAQUE ACTIVITÉ ET AUX CHAMPS D'INTERVENTION RETENUS, LES OBJECTIFS POURSUIVIS POUR CHAQUE EXAMEN ET LES EFFECTIFS REQUIS.	La majorité des services de vérification interne ont une planification inadéquate en regard des principes énoncés dans ce critère.	

a. Planification à long terme

Quatre des 20 services de vérification interne examinés n'avaient pas encore préparé de planification à long terme. La planification était incomplète et inadéquate dans les autres services pour une ou plusieurs des raisons suivantes:

- elle ne comprenait pas de plans d'effectifs nécessaires à la réalisation des activités prévues;
- elle ne déterminait pas de priorités dans les travaux à réaliser;
- elle ne couvrait pas l'ensemble des activités de l'entité;
- elle n'était pas dûment approuvée par le sous-ministre ou dirigeant d'organisme.

b. Planification annuelle

Près de la moitié des services de vérification interne n'indiquait pas les objectifs fixés pour chaque mandat, de même que les restrictions imposées à l'étendue du travail envisagé ainsi que les dérogations importantes au plan à long terme.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
	Dans certains cas, la planification annuelle n'était pas fondée sur des prévisions réalistes. Nous avons noté des dépassements significatifs du temps prévu pour l'exécution de certains travaux et des oublis concernant le temps nécessaire à la formation du personnel ou à l'exécution de travaux spéciaux. Ces écarts retardent la réalisation de la planification à long terme.	Les travaux des services de vérification interne doivent faire l'objet d'une planification à long terme selon les règles énoncées au présent critère. Une planification annuelle doit de plus préciser la nature des travaux et les ressources requises pour respecter les objectifs de la planification à long terme.
5. Méthodes de travail		
LE VÉRIFICATEUR INTERNE DOIT RESPECTER DES NORMES DE VÉRIFICATION GÉNÉRALEMENT RECONNUES ET ADOPTER UNE MÉTHODOLOGIE RIGOUREUSE ET APPLICABLE AUX TÂCHES DE VÉRIFICATION.	**a. Adhésion à des normes reconnues** Il ne nous est pas apparu évident que les vérificateurs internes adhéraient entièrement aux normes régissant la pratique professionnelle de la vérification interne et portant notamment sur l'étendue des vérifications et leur exécution et la gestion des services de vérification interne.	Chaque vérificateur interne devrait être tenu d'adhérer aux normes régissant la pratique professionnelle de la vérification interne.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
	b. Lacunes au niveau de la méthodologie	
	Peu de services de vérification interne s'étaient dotés d'une méthodologie appropriée pour l'ensemble de leurs travaux de vérification. Elle était souvent inexistante ou incomplète pour des champs d'intervention importants, comme: - la vérification des mécanismes mis en place pour assurer l'économie, l'efficience et l'atteinte des objectifs; - la vérification informatique malgré le fait que la majorité des entités ont des systèmes informatiques importants.	Les services de vérification interne avec le support du Comité consultatif doivent concerter leurs efforts et procéder au plus tôt au développement d'une méthodologie convenant aux besoins de chacun des champs d'intervention prévus à leur mandat.
	c. Dossiers de vérification	
	Les dossiers de vérification présentaient, d'une façon générale, des carences au niveau de l'information probante à l'appui des rapports produits. La faiblesse du contrôle de la qualité des dossiers explique cette lacune.	Les procédés de contrôle sur la qualité des dossiers devraient être normalisés et appliqués avec plus de rigueur.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS
6. Rapports et suivi		
LE VÉRIFICATEUR INTERNE DOIT PRÉSENTER EN TEMPS OPPORTUN AUX GESTIONNAIRES ET AU SOUS-MINISTRE OU DIRIGEANT D'ORGANISME LES RÉSULTATS DE SA VÉRIFICATION DANS UN RAPPORT FORMEL PRÉPARÉ SELON LES RÈGLES DE L'ART. IL DOIT DE PLUS FAIRE RAPPORT SUR LES SUITES DONNÉES À L'ÉGARD DES RECOMMANDATIONS DÉJÀ FORMULÉES AU TERME DE SES TRAVAUX.	**a. Qualité et processus d'émission des rapports**	
	Les vérificateurs internes accordent une attention toute particulière à leurs rapports de vérification. Cependant, en plusieurs endroits, l'existence de délais importants entre le moment de la fin du travail de vérification et celui de la publication des rapports a été remarquée. L'utilité de l'information fournie peut alors être grandement amoindrie et la pertinence des changements préconisés remise en cause par des événements subséquents à la vérification.	- Tous les rapports produits par les services de vérification interne devraient inclure, principalement lorsque les gestionnaires divergent d'opinion quant aux conclusions, les commentaires de ces derniers et, le cas échéant, faire part des mesures correctives déjà prises.
	Les observations, conclusions et recommandations relatives à chaque mandat sont discutées avec les responsables de l'activité vérifiée avant qu'un rapport définitif ne soit rédigé. Ce rapport, cependant, omet souvent de refléter les commentaires reçus des gestionnaires et, le cas échéant, les mesures correctives prises.	- Le sous-ministre ou dirigeant d'organisme devrait émettre des directives au sein de son organisation incitant les gestionnaires dont les activités ont été vérifiées à l'effet de donner suite promptement au rapport de vérification.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION UTILISÉS	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS ... tableau I
	Les délais parfois très longs observés par les gestionnaires pour répondre aux vérificateurs internes expliquent souvent l'absence des commentaires de ces derniers dans les rapports de vérification.	
	b. Suivi des rapports	
	L'ensemble des vérificateurs internes se préoccupent généralement d'exercer un suivi à leurs rapports. Cependant, certains délais importants sont observés dans l'exercice de ce suivi, aucune procédure formelle ne déterminant la manière et le moment de l'effectuer ainsi que la façon d'en rapporter les résultats.	Les vérificateurs internes devraient vérifier d'une façon assidue les suites données à leurs rapports et à l'implantation des recommandations et en informer le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme.

Tableau II

APPLICATION ET DEGRÉ D'ADHÉSION À LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE (C.T. 129200)

ÉLÉMENTS COMMENTÉS DE LA POLITIQUE	CONSTATATIONS
1. Description de la fonction et responsabilité des intervenants	
La fonction de vérification interne doit être une fonction d'évaluation indépendante de l'efficacité des contrôles incorporés dans toutes les activités d'un ministère ou d'un organisme.	Les déficiences observées quant à la situation hiérarchique, à la planification et aux ressources ainsi que le manque d'un support suffisant et l'absence de service dans plusieurs ministères, nous empêchent d'affirmer que la fonction de vérification interne répond à la description qu'en fait la politique gouvernementale.
Création et fonctionnement des comités de vérification.	L'examen du fonctionnement des comités de vérification a démontré que la politique à cet égard était très peu respectée. La plupart des entités visées n'avait pas institué de tels comités, ou s'ils existaient, ils n'avaient pas rempli le rôle qui leur était dévolu.
2. Champs d'intervention	
L'ensemble des activités d'un ministère ou d'un organisme doit faire l'objet d'une vérification concernant la protection des ressources, l'intégrité des informations, la conformité et les mécanismes devant assurer l'économie, l'efficience et le degré d'atteinte des	

des objectifs; on préconise donc que l'ensemble des activités soit soumis à une vérification financière, de régularité et d'optimisation des ressources.

a. Protection des ressources, intégrité des informations et conformité (article 7A) (1)

Cet élément de la politique vise la vérification des mécanismes touchant la régularité des opérations, les budgets, les systèmes financiers de dépenses et de revenus, les registres comptables, les états et rapports financiers, ainsi que la protection des actifs.

Les services de vérification interne oeuvrant dans les ministères font porter leurs travaux principalement sur la vérification des mécanismes touchant la conformité des opérations aux lois et règlements, les systèmes de revenus et dépenses et l'enregistrement et la protection des actifs.

Par contre, ils portent peu d'attention aux mécanismes mis en place pour s'assurer que:

- le budget soit exécuté conformément aux prévisions initiales et que les écarts sont identifiés et analysés;

- les états et rapports financiers préparés par le système de gestion budgétaire et comptable exploité par le Contrôleur des finances sont complets, exacts, utiles et produits en temps opportun;

- toutes les transactions financières sont soumises rapidement au Contrôleur des finances pour fin de traitement et d'enregistrement.

(1) Se réfère à l'article correspondant dans la politique gouvernementale en matière de vérification interne.

ÉLÉMENTS COMMENTÉS DE LA POLITIQUE	CONSTATATIONS
b. Économie, efficience et degré d'atteinte des objectifs (articles 7B et 7C) (2)	
Cet élément de la politique vise la vérification des mécanismes mis en place en vue de mesurer si les ressources humaines, financières et matérielles sont administrées et utilisées de façon économique et efficiente et ceux mis en place pour contrôler l'atteinte des objectifs et l'exécution des activités telle que planifiée.	Les travaux de vérification interne ne visent pas, principalement dans les ministères, la vérification des mécanismes mis en place pour mesurer l'économie, l'efficience et contrôler l'atteinte des objectifs. Les mécanismes sur lesquels doivent porter de telles vérifications sont soit très récents, en développement, incomplets ou simplement inexistants. En conséquence, les travaux de vérification interne portent surtout sur la recherche, mais non systématique, de situations jugées non économiques ou inefficientes.

(2) op. cit.

COMITÉ CONSULTATIF EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE

Tableau III

MANDAT DU COMITÉ

Une décision du Conseil du trésor (C.T. 134933, août 1981) définit le mandat du Comité consultatif en matière de vérification interne, de la façon suivante:

- "...voir à améliorer l'efficience et l'efficacité de la vérification interne dans les ministères et les organismes désignés par le Conseil du trésor...";
- "...conseiller le Conseil du trésor sur tout problème relatif à l'application de la politique gouvernementale en matière de vérification interne...";
- "...voir à faire profiter les différents groupes de vérification interne ainsi que les membres observateurs du Comité consultatif de ses travaux des comités "ad hoc"...".

Le Comité consultatif doit, entre autres, promouvoir l'implantation et l'interprétation uniforme des normes de vérification interne, agir à titre conseil dans l'élaboration de guides de vérification normalisés et promouvoir leur diffusion afin de minimiser tout dédoublement.

CONSTATATIONS

Bien que le Comité consultatif ait entrepris plusieurs travaux au cours de ses deux premières années d'existence, il n'a pu atteindre que partiellement l'ensemble des objectifs fixés par le Conseil du trésor.

En effet, il n'a pas encore assuré la réalisation des recherches nécessaires au développement des méthodologies, outils et critères de vérification qui constituent actuellement des lacunes importantes principalement dans l'exécution des travaux de vérification en informatique ou portant sur l'économie, l'efficience et l'atteinte des objectifs.

La plupart des travaux réalisés l'ont été à même le temps et les ressources des services de vérification interne. Le fait pour le Comité de ne pouvoir compter sur des ressources humaines permanentes constitue un inconvénient sérieux qui freine la réalisation rapide des objectifs fixés par le Conseil du trésor ainsi que l'amélioration d'une manière significative de l'efficience et de l'efficacité de la vérification interne au gouvernement.

RECOMMANDATIONS

Les priorités du Comité devraient viser principalement:

- la promulgation de normes de vérification généralement reconnues à la vérification interne au sein du gouvernement;
- la coordination du développement d'une méthodologie de vérification concernant les systèmes informatisés ainsi que les domaines touchant l'économie, l'efficience et l'atteinte des objectifs;
- la coordination des programmes de développement et de perfectionnement pour le personnel affecté à la vérification interne.

UTILISATION ET COORDINATION DES TRAVAUX DES VÉRIFICATEURS INTERNES PAR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Tableau IV

CONSIDÉRATIONS	CONSTATATIONS
1. Utilisation	
La présence du vérificateur interne ne dégage pas le Vérificateur général de l'obligation de faire le travail de vérification nécessaire pour étayer le contenu de son rapport. Le Vérificateur général a donc l'obligation de réviser les travaux faits par le vérificateur interne et de s'assurer notamment: - qu'ils ont porté sur l'analyse et le fonctionnement du contrôle interne; - qu'ils avaient des objectifs compatibles avec les siens; - qu'ils ont été exécutés conformément à des normes de vérification généralement reconnues.	Dans un bon nombre de cas, il sera possible d'utiliser les travaux des vérificateurs internes portant sur le contrôle interne. Cependant, cette utilisation sera possible à la condition que l'on assure une meilleure qualité de l'information probante contenue dans les dossiers de vérification interne. De plus, elle sera davantage possible dans les organismes désignés que dans les ministères. Dans l'ensemble, les travaux de vérification effectués par les services de vérification interne sont orientés vers l'amélioration de l'efficacité des systèmes et par conséquent ils portent principalement sur le recensement et la suffisance des contrôles; mais la vérification de l'application de ces contrôles ne porte pas sur toute l'année et ne vise pas non plus à établir l'impact de leurs faiblesses sur les résultats d'opération d'une année financière. À notre avis, ces services ne font pas suffisamment de travaux de vérification concernant l'existence, l'évaluation et la présentation appropriée des actifs, passifs, revenus et dépenses aux états financiers. De plus, ils n'examinent pas le temps d'arrêt (cut-off) des opérations en fin d'année et ne font pas de recherches systématiques relatives aux comptes à recevoir ou

comptes à payer non inscrits aux livres, de même que sur l'existence d'engagements et passifs éventuels.

L'utilisation qui peut être faite de ces travaux par le vérificateur général n'est donc que partielle. Ainsi il ne pourra dans l'immédiat modifier de façon significative la nature, l'étendue et le calendrier de ses procédés de vérification.

2. Coordination

Le Vérificateur général vise à coordonner ses propres travaux avec ceux des vérificateurs internes. En conséquence, il doit prendre connaissance de la planification des travaux de vérification interne et de leurs résultats et déterminer la mesure dans laquelle ces travaux peuvent influer sur sa propre planification.

L'analyse des dossiers de planification démontre que cette coordination sera difficile et longue à atteindre. Là où de tels documents de planification existent, notre examen a fait ressortir que la planification à long terme ne contenait qu'une énumération des activités à vérifier sans indiquer clairement les objectifs précis des travaux envisagés; la planification annuelle comporte peu d'informations additionnelles. On a de plus observé des écarts importants dans la réalisation des plans.

Enfin, en raison des faiblesses constatées précédemment dans les opérations des services de vérification interne, la coordination dans l'immédiat s'avère un objectif hors d'atteinte.

Tableau V

LISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DONT LES SERVICES DE VÉRIFICATION INTERNE ONT FAIT L'OBJET DE L'ÉTUDE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Ministères

Affaires intergouvernementales
Affaires sociales
Agriculture, Pêcheries et Alimentation
Communications
Éducation
Énergie et Ressources
Finances
Justice
Loisir, Chasse et Pêche
Revenu
Transports
Travail, Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu
Travaux publics et Approvisionnement

Organismes désignés par une décision du Conseil du trésor (C.T. 134933 du 28 août 1981)

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission de la santé et de la sécurité du travail
Office du recrutement et de la sélection du personnel
Régie de l'assurance automobile du Québec
Régie de l'assurance-maladie du Québec
Régie des rentes du Québec

ORGANISMES DÉSIGNÉS PAR UNE DÉCISION DU CONSEIL DU TRÉSOR (C.T. 144941 DU 14 JUIN 1983) DONT LES SERVICES N'ONT PAS FAIT L'OBJET DE L'ÉTUDE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Commission des normes du travail
Commission des transports
Commission des valeurs immobilières
Curateur public
Société d'habitation du Québec
Office du crédit agricole
Société de développement industriel

Appendice I

POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE APPROUVÉE PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR PAR LE C.T. 129200 DU 30 SEPTEMBRE 1980

1. BUT

Cette politique vise à concourir à améliorer la productivité dans la fonction publique en précisant le rôle de la vérification interne, ses champs d'intervention et les responsabilités des différents intervenants dans le domaine.

2. CHAMP D'APPLICATION

Cette politique s'applique à tous les ministères du gouvernement et aux organismes qui sont désignés par le Conseil du trésor.

3. DESCRIPTION

La vérification interne est une fonction d'évaluation indépendante de l'efficacité des contrôles incorporés dans toutes les activités d'un ministère ou d'un organisme.

Le contrôle se retrouve dans toutes les unités administratives et dans tous les systèmes. Il a pour objet d'assurer la direction que les ressources humaines, financières et matérielles soient protégées adéquatement et gérées conformément aux lois, règlements et directives qui les régissent, que les ressources soient utilisées de façon économique et efficiente et que les objectifs fixés soient atteints.

4. RÈGLES GÉNÉRALES

4.1 Tous les ministères et tous les organismes désignés en vertu de l'article 2 de la présente politique doivent avoir une fonction de vérification interne.

4.2 Le responsable de cette fonction doit relever du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme ou encore d'un sous-ministre adjoint ou, dans le cas d'un organisme, d'une personne de niveau hiérarchique équivalent selon le contexte administratif propre à chaque ministère ou organisme.

4.3 Le ministère ou l'organisme responsable de la mise en place et de la réalisation de contrôles est aussi responsable de l'évaluation de l'efficacité de ces mêmes contrôles. Font exception à cette règle les contrôles exercés par les organismes centraux en vertu des lois, règlements ou directives.

5. RESPONSABILITÉ DES INTERVENANTS

5.1 Sous-ministre ou dirigeant d'organisme

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est responsable de l'application de la présente politique dans son ministère ou organisme. Il doit à cette fin:

a. déterminer, compte tenu de l'importance relative, du niveau de risque et du contexte particulier du ministère ou de l'organisme, la priorité à accorder aux différents niveaux d'intervention de la vérification interne;

b. émettre une directive précisant les buts, pouvoirs et responsabilités du groupe de vérification interne et lui autorisant l'accès aux renseignements et aux personnes nécessaires à l'exercice de ses fonctions;

c. approuver un plan à long terme des activités du groupe de vérification interne ainsi qu'un plan annuel de vérification;

d. voir à ce que des mesures appropriées soient prises à la suite de chaque rapport de vérification;

e. créer et présider un comité de vérification composé d'au moins trois personnes, y compris un sous-ministre adjoint ou, dans le cas d'un organisme, une personne de niveau hiérarchique équivalent, ce comité étant chargé de formuler des avis au sujet des plans annuels et à long terme du groupe de vérification et de son rapport annuel.

5.2 Responsable du groupe de vérification interne

Le responsable du groupe de vérification interne doit:

a. préparer un plan à long terme de vérification couvrant toutes les activités de son ministère ou organisme;

b. préparer un plan annuel de vérification indiquant les mandats prévus, y compris les objectifs fixés et les restrictions imposées à l'étendue du mandat ainsi que les changements significatifs par rapport au plan à long terme;

c. discuter avec les responsables de l'activité vérifiée les observations, conclusions et recommandations relatives à chaque mandat de vérification avant qu'un rapport ne soit rédigé dans sa forme définitive, lequel doit refléter, le cas échéant, les commentaires reçus ainsi que les mesures correctives prises, s'il en est;

d. soumettre, au moins une fois l'an, un rapport sur les activités de son groupe au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme, lequel rapport doit comprendre un rappel des conclusions et des recommandations des principaux mandats de vérification réalisés ainsi qu'une liste des modifications apportées au plan annuel de vérification, avec les justifications appropriées.

6. COMITÉ CONSULTATIF

Il est institué un comité consultatif du Conseil du trésor en matière de vérification interne. Le comité est composé de dix représentants des ministères et organismes désignés par le Conseil du trésor pour un mandat renouvelable de deux ans. Il est chargé de conseiller le Conseil du trésor sur tout problème relatif à l'application de la présente politique.

7. CHAMPS D'INTERVENTION

L'ensemble des activités d'un ministère ou d'un organisme doit faire l'objet d'une vérification concernant la protection des ressources, l'intégrité des informations et la conformité, l'efficience et l'économie (performance) ainsi que le degré d'atteinte des objectifs. Dans les paragraphes suivants, certains mandats types sont décrits. Etant donné qu'il n'existe pas de frontière étanche entre les différents niveaux, un mandat de vérification doit normalement comprendre les éléments de tous les niveaux.

a. Protection des ressources, intégrité des informations et conformité

Il s'agit de vérifier les mécanismes mis en place pour s'assurer que:

- Les opérations sont conformes aux politiques, procédures, lois, règlements et directives;

- Le budget est exécuté conformément aux prévisions initiales et que les écarts sont identifiés et analysés;

- Les systèmes financiers de dépenses, y compris les systèmes opérationnels de dépenses de transfert (e.g. aide sociale, bourses d'étudiants, etc...) sont fiables et que les deniers publics sont protégés adéquatement;

- Les systèmes de revenus, incluant les recettes et les comptes à recevoir, sont fiables et que toutes sommes d'argent dues au gouvernement selon les lois, règlements, politiques, directives, ententes, contrats, etc..., sont identifiées, perçues, enregistrées et déposées;

- Les registres comptables et autres rapports administratifs sont adéquats, utiles et exacts;

- Les états et rapports financiers sont complets, exacts, utiles et produits en temps opportun;

- Toutes les transactions financières sont soumises rapidement au Contrôleur des finances pour fins de traitement et d'enregistrement;

- les actifs sont dûment enregistrés et adéquatement protégés afin de prévenir les pertes de toute sorte.

b. Économie, efficience (performance)

Il s'agit de vérifier les mécanismes mis en place pour mesurer si les ressources humaines, financières et matérielles sont administrées et utilisées de façon économique et efficiente et d'identifier les secteurs d'activités, systèmes, procédés, etc... qui ne sont pas économiques et efficients.

c. Degré d'atteinte des objectifs

Il s'agit de vérifier les mécanismes mis en place pour contrôler que les objectifs désirés sont atteints et que les activités sont exécutées telles que planifiées.

8. MANDATS SPÉCIAUX

Les services de vérification interne pourront, avec l'approbation du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme concerné, collaborer à des mandats de vérification à réaliser dans l'ensemble du gouvernement et coordonnés par le secrétariat du Conseil du trésor.

9. ENTRÉE EN VIGUEUR

La présente politique entre en vigueur:

a. le jour de son approbation par le Conseil du trésor dans le cas des ministères dont la structure administrative supérieure approuvée comporte un groupe de vérification interne;

b. le jour où le Conseil du trésor approuve une structure administrative supérieure comportant un groupe de vérification interne dans le cas des autres ministères;

c. le jour où le Conseil du trésor les désigne en vertu de l'article 2 dans le cas des organismes.

TROISIÈME PARTIE

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

I. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR L'ORGANISATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

1. Introduction

L'année 1983 a permis au vérificateur général de roder son nouveau plan d'organisation administrative supérieure implanté en septembre 1982, et qui n'a pas fait l'objet de changements substantiels depuis. Le vérificateur général a également poursuivi la rationalisation de ses activités en mettant l'accent sur la planification de ses travaux.

Le respect des normes de vérification dans les dossiers du vérificateur général a fait l'objet d'une inspection professionnelle par l'Ordre des comptables agréés du Québec. Cet examen est un stimulant aux efforts déjà déployés pour renforcer le contrôle de la qualité des opérations de vérification.

Par ailleurs, des travaux se poursuivent dans le secteur de l'échantillonnage statistique en unités monétaires, qui s'étendra dès l'an prochain à une plus grande partie de nos vérifications. Des projets de normes continueront donc à être expérimentés afin de préciser les niveaux de confiance et de l'importance relative à considérer dans nos vérifications du gouvernement et de ses entreprises et organismes.

Le vérificateur général a aussi entrepris des études horizontales pour la première fois cette année et la méthodologie nécessaire à cette nouvelle approche de vérification a continué à être développée.

2. Les responsabilités et devoirs du vérificateur général

Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et il est régi par la loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6).

Les devoirs du vérificateur général sont énoncés aux sections VIII et IX de la loi sur l'administration financière, reproduites à l'Annexe III de ce Rapport, ainsi que dans certaines lois constitutives des entreprises du gouvernement (offices, régies, commissions, sociétés) qui le désignent vérificateur. Pour ce qui est de la loi sur l'administration financière, cinq articles en particulier exposent les devoirs du vérificateur général:

- L'article 77 exige que le vérificateur général vérifie les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu.

- L'article 71a) précise les états financiers du gouvernement sur lesquels le vérificateur général doit notamment exprimer son opinion.

- Les articles 78 et 79 exigent que le vérificateur général remette chaque année au ministre des Finances un rapport dans lequel il indique le résultat de sa vérification et toute irrégularité qu'il a constatée et qui, d'après lui, mérite d'être signalée. Le ministre doit soumettre ce rapport à l'Assemblée nationale.

- L'article 81 exige que le vérificateur général fasse enquête et rapport, chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande, sur toute matière qui est de sa compétence.

Le vérificateur général doit donc:

- Vérifier les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu;

- Émettre une opinion sur les états financiers du gouvernement du Québec;

- Remettre au ministre des Finances pour dépôt à l'Assemblée nationale un Rapport annuel dans lequel il indique le résultat de sa vérification et toute irrégularité qu'il a constatée et qui, d'après lui, mérite d'être signalée;

- Faire enquête et rapport, chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande, sur toute matière qui est de sa compétence;

- Vérifier les livres et comptes des entreprises du gouvernement du Québec dont il est, en vertu de la loi, nommé vérificateur.

La responsabilité du vérificateur général est donc de faire rapport sur les résultats de ses vérifications et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du gouvernement ou de ses entreprises. Il ne doit pas se substituer aux divers ministères et entreprises du gouvernement pour effectuer des travaux de contrôle qui doivent normalement être exécutés par ceux-ci.

D'autre part, son programme de travail ne sera pas conçu en vue de la découverte de la fraude et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle les

détournements de fonds ou autres irrégularités mineures ou isolées. Ce programme devra cependant mener à la découverte de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est.

Les objectifs généraux du vérificateur général qui sous-tendent ses devoirs et responsabilités ont fait l'objet d'un examen approfondi au cours de l'année dernière et ont été précisés dans un ensemble cohérent devant servir de guide aux activités de son organisation. Ils sont reproduits de nouveau à l'Annexe VI du présent Rapport.

3. Rodage du nouveau plan d'organisation

Le nouveau plan d'organisation administrative supérieure accepté en septembre 1982 a maintenant été expérimenté sur plus d'une année, sans subir de modifications majeures.

Sous l'autorité du vérificateur général, on retrouve à cet organigramme trois directions générales relevant de vérificateurs généraux adjoints et une direction:

- La Direction générale de la planification et des services professionnels, qui se voit confier le mandat d'élaborer, en collaboration avec les autres directions générales, le plan quinquennal des interventions à effectuer, de le maintenir à jour et de faire les ajustements nécessaires. Cette Direction générale comprend deux directions principales chargées respectivement de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'interventions de vérification horizontale et des normes et méthodes de pratique professionnelle. Ces directions se partagent aussi le soutien professionnel.

- La Direction générale des opérations, qui doit assurer l'exécution des différentes activités prévues au plan des opérations, y compris éventuellement des activités de type horizontal, en plus d'être responsable de la planification opérationnelle. Cette Direction générale comprend elle aussi deux directions principales qui se partagent la vérification des grandes missions gouvernementales.

- La Direction générale des comptes publics et des entreprises d'État, qui doit fournir un soutien technique à l'ensemble de l'organisation en matière d'états financiers des entreprises du gouvernement et de comptes publics et qui participe aux opérations de vérification dans ces domaines particuliers.

- La Direction de l'administration, laquelle assure les services de soutien en ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'atteinte des objectifs de l'organisation.

En plus des lignes hiérarchiques démontrées à l'organigramme ci-contre, le fonctionnement de l'organisation se fonde sur des modes de comportement interactif. Ainsi, par exemple, les responsables de l'administration et de la coordination des diverses activités de vérification sont de plus en plus évalués selon leur capacité d'ajustement mutuel plutôt que sur leur adhésion à un formalisme rigoureux.

Au cours des toutes prochaines années, cette structure devra pouvoir s'adapter rapidement à de nouvelles exigences que lui imposeront l'environnement et, éventuellement, l'Assemblée nationale.

4. Les ressources professionnelles

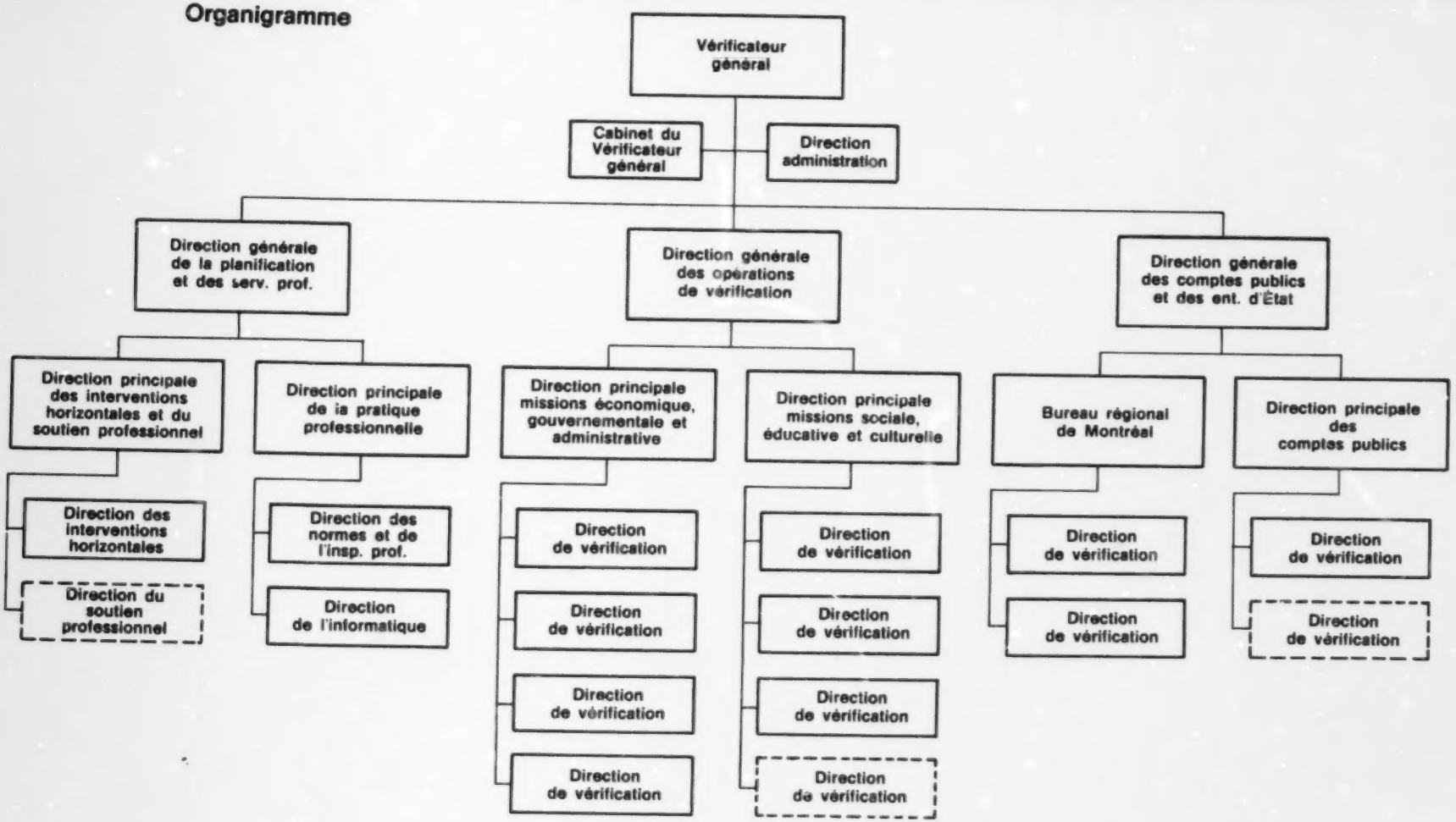
a. Effectifs utilisés

Le vérificateur général effectue des études horizontales depuis cette année, à même ses effectifs de 170 postes autorisés. Ces nouvelles vérifications ont pu être entreprises en dépit du nombre toujours croissant des entités vérifiées et de la progression de leurs budgets et opérations. Cependant, des demandes de ressources financières additionnelles aux fins d'augmentation des effectifs ont dû être acheminées récemment au Conseil du trésor pour permettre au vérificateur général de continuer à assumer nos obligations.

b. Le perfectionnement

Comme par les années passées, le vérificateur général a consacré en 1983 des efforts relativement importants à la formation et au perfectionnement de son personnel. Outre la mise à jour des connaissances professionnelles, une attention particulière a été portée cette année aux communications ainsi qu'à l'informatique.

Organigramme



1982-09-07

AN 82-259

i. Vérification dans un cadre informatique

Le vérificateur général doit tenir compte, dans la réalisation de ses travaux, de l'évolution technologique des dernières années et de l'implantation massive de l'informatique au gouvernement. Nous questionnons donc constamment notre approche de la vérification dans un cadre informatique. Une étude menée à ce sujet cette année nous a amené à intensifier la mise à jour et le développement de la méthodologie et des outils de vérification dans ce contexte.

Un projet visant à répondre à ce besoin a été mis en oeuvre et la responsabilité en a été confiée à une équipe mixte. Des ressources internes déjà rompues à ce genre d'activités ont ainsi été associées à des ressources externes nous donnant accès aux techniques de travail les plus avancées sur le marché.

Le projet sera complété par un programme de formation qui nous permettra d'augmenter notre équipe de spécialistes, en raison de la demande accrue en ce domaine. Il permettra également de perfectionner les connaissances de l'ensemble du personnel en ce qui a trait à la vérification informatique.

ii. Formacadres

Le vérificateur général est heureux qu'une de ses employées se soit qualifiée pour participer au programme Formacadres qui s'adresse au personnel professionnel et de maîtrise de l'ensemble de la fonction publique. Madame Christiane Lévesque, c.a., bénéficiera ainsi de stages et de sessions de formation axés sur la préparation à la relève des cadres au gouvernement du Québec.

Bien que le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale, un tel programme est accessible à ses employés qui continuent de bénéficier de l'application de la loi sur la fonction publique.

5. Autres secteurs d'activité

a. Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

La 11e conférence annuelle des vérificateurs législatifs a été tenue à Toronto en juillet 1983. Les vérificateurs législatifs des niveaux

fédéral et provincial ont alors échangé sur leur expérience de travail, les difficultés communes auxquelles ils font face et l'évolution respective de leur pratique de vérification.

La participation du Québec à cette conférence a été marquée par la présentation d'un exposé sur l'approche de vérification développée par le vérificateur général à l'égard des revenus du gouvernement du Québec. Le Québec est la seule province canadienne à administrer ses impôts sur le revenu des particuliers et est aussi, avec l'Ontario, la seule à gérer directement ses impôts sur les sociétés. Un tel sujet ne pouvait manquer d'intéresser les autres vérificateurs législatifs provinciaux, qui doivent s'en remettre principalement au vérificateur général du Canada quant à l'intégralité de la perception de leurs impôts par le gouvernement fédéral.

La tenue de cette conférence a été précédée d'une réunion du Comité des pratiques de vérification législative, dont le rapport a été déposé devant cette même conférence. Les travaux du Comité portent bien sûr sur ces pratiques, mais aussi sur le développement des ressources humaines qu'elles requièrent.

Comme par les années passées, cette conférence a donné une fois de plus l'occasion aux vérificateurs législatifs et aux présidents des commissions des comptes publics des mêmes juridictions de tenir une réunion conjointe et d'échanger sur leur rôle respectif.

b. Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Cet organisme professionnel et autonome à caractère national est maintenant mieux connu dans le secteur public, où son apport est également de plus en plus apprécié. Il s'attache à la recherche en vérification intégrée ainsi qu'au développement d'une méthodologie d'application et de programmes de perfectionnement y afférents.

1. 4e congrès annuel

Au moment d'expédier ce Rapport à l'impression, il ne restait que quelques jours avant la tenue à la fin de novembre à Toronto du 4e congrès annuel de la Fondation, sous le titre "Progrès, défi et nouvelles perspectives". Comme par les années passées, le vérificateur général et des membres de son personnel, de même que de nombreux représentants du gouvernement et d'autres milieux du Québec y ont confirmé leur présence.

Outre de participer activement comme panélistes ou congressistes, les membres de la délégation québécoise sont aussi les organisateurs et animateurs d'un atelier traitant de la vérification intégrée effectuée par des vérificateurs internes.

Les autres séances du congrès traitent des pratiques professionnelles et de la méthodologie de la vérification intégrée, de son application dans les municipalités et les réseaux de l'éducation et des affaires sociales, de même que des perspectives de la gestion du secteur public.

ii. Contribution et bénéfices

Le vérificateur général continue son appui financier à la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Il en obtient par ailleurs des bénéfices immédiats qui pourront de plus augmenter à l'occasion de l'élargissement de son mandat par l'Assemblée nationale, sans compter l'intérêt de ce concept pour la gestion des fonds publics à tous les niveaux.

Ainsi, la Fondation développe des guides de méthodologie et publie divers documents utiles à l'intérieur du mandat actuel du vérificateur général. Par exemple, la méthodologie est mise à l'essai présentement dans les études horizontales effectuées depuis le début de cette année dans les domaines de la gestion financière et de la conformité.

De plus, des cours de perfectionnement sont dispensés par la Fondation et ont bénéficié tant au personnel du vérificateur général que du gouvernement. Parmi les publications qui ont contribué cette année à démystifier la vérification intégrée, mentionnons le fascicule sur "Les concepts, éléments et caractéristiques de la vérification intégrée", et une brochure traitant du rôle de la vérification dans l'administration des municipalités canadiennes, sous les thèmes des pratiques, perceptions et défis.

iii. Colloque pour les vérificateurs législatifs et leurs adjoints

Le congrès annuel de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un événement auquel les vérificateurs législatifs participent avec intérêt. Aussi la Fondation en a-t-elle profité pour organiser un colloque à leur intention, qui se tiendra immédiatement avant le congrès.

Le titre du colloque, auquel le vérificateur général a apporté son support, est "La vérification intégrée, ou faire que ça marche". Il y sera question du coût et de l'efficacité de la vérification intégrée, de même que des bénéfices que peuvent en tirer les divers intéressés, du mode de rapport des constatations, etc.

c. Collaboration avec l'Institut canadien des comptables agréés (I.C.C.A.)

Avec l'année qui se termine prend également fin la participation très active de deux employés cadres du vérificateur général au Comité de l'I.C.C.A. sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, amorcée il y a deux ans.

En effet, Monsieur Gérard Larose, conseiller cadre et ex-vérificateur général, termine son mandat comme membre du Comité, après avoir participé directement à ses travaux depuis sa création en septembre 1981. Monsieur Marcel Rhéaume réintègre quant à lui son poste de directeur de vérification, après avoir été prêté pendant deux ans à titre de chef de projet de recherches pour le même Comité.

À cette participation active s'ajoute celle d'autres employés du vérificateur général qui ont commenté les énoncés de principes et les projets de prise de position que le Comité se proposait de publier. Le vérificateur général est également heureux d'avoir amorcé une formule qui est reprise depuis par les gouvernements d'autres juridictions canadiennes. Celle-ci consiste à désigner des chefs de projets de recherche qui soient des professionnels d'expérience du secteur public affectés temporairement par leur employeur auprès de l'Institut, qui assume leur rémunération.

6. Les ressources financières

Les dépenses encourues pour le fonctionnement de l'organisation au cours des années terminées les 31 mars 1983 et 1982 se répartissent comme suit:

	1983	1982
	(en milliers $)	
Fonctionnement		
Traitements	5 693	5 032
Autres rémunérations	52	41
Communications	140	186
Services	234	154
Entretien	1	2
Loyers	33	39
Fournitures	18	17
Autres dépenses	23	22
	6 194	5 493
Capital		
Équipement	12	11
	6 206	5 504
Crédits non utilisés	248	288
Crédits autorisés	6 454	5 792

ANNEXES

ANNEXE I

ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Inclus au volume 1 des Comptes publics
du gouvernement du Québec
de l'année financière terminée
le 31 mars 1983

CONVENTIONS COMPTABLES

ÉNONCÉ

Les conventions comptables actuellement en usage au gouvernement du Québec ont été adoptées par le Conseil de la trésorerie lors d'une assemblée tenue le 17 février 1971, ratifiées par le Conseil du trésor le 1er avril de la même année et modifiées subséquemment par ce même organisme.

L'extrait des minutes de ces assemblées, pertinent aux conventions comptables actuellement suivies, se lit comme suit:

I - Il ne sera plus fait de distinction entre les dépenses ordinaires et les dépenses en immobilisations dans l'établissement du résultat des comptes budgétaires;

II - Les revenus en provenance du gouvernement du Canada sont comptabilisés selon la base de caisse, à l'exception, lorsqu'ils font l'objet d'une réclamation ou sont estimés avant le 1er mai suivant immédiatement la fin de l'année financière en cause, des revenus reliés à un programme à frais partagés avec compensation financière seulement, lesquels sont plutôt comptabilisés selon la base de l'année financière à laquelle la dépense correspondante a été imputée;

III - Les recettes jusqu'au 31 mars inclusivement seront incluses dans les revenus de l'année, sans égard à la date à laquelle ces sommes seront déposées à la banque. De plus, les cotisations et les comptes émis avant le 1er avril seront compris dans le revenu de l'année financière qui se termine, et apparaîtront comme comptes à recevoir à l'état de l'actif et du passif;

IV - Les remises encaissées par le gouvernement pendant le mois d'avril et représentant des sommes perçues ou prélevées par ses agents ou mandataires avant le 1er avril, seront comptabilisées comme revenus de l'année financière qui vient de se terminer; il en est de même pour les contributions perçues des employeurs au cours du mois d'avril afférentes aux salaires versés avant le 1er avril dans le cadre de la loi sur la Régie de l'assurance-maladie;

V - Les dépenses, de même que les contributions, les remboursements et les imputations applicables contre les dépenses, seront comptabilisés sur la base d'exercice. Cependant, le 30 avril sera retenu comme date limite pour la création d'un compte à payer couvrant des services rendus et des marchandises reçues avant le 1er avril;

VI - Les opérations afférentes aux divers régimes de retraite sont traitées comme suit:

a) dans le cas du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics RREGOP (L.R.Q., c. R-10 et modifications), le montant imputé aux dépenses du gouvernement représente la proportion prévue dans cette loi comme contribution de l'employeur par rapport aux cotisations reçues des employés pendant l'année financière, excluant celles des employés des organismes visés à l'article 120 de la loi sur ledit Régime, et représente également l'intérêt sur la provision au 31 mars précédent; ce montant, imputé aux dépenses budgétaires du gouvernement, de même que les contributions à titre d'employeur des organismes visés à l'article 120 de la loi sur ledit Régime, sont portés au crédit d'un compte non budgétaire par lequel transitent également le paiement des prestations, les remises de cotisations et les remboursements de contributions;

b) dans le cas des autres régimes, les cotisations des participants ainsi que, dans le cas particulier du Régime de retraite des fonctionnaires (L.R.Q., c. R-12 et modifications), les contributions des organismes employeurs énumérés au premier alinéa de l'article 72 de la loi sur ledit Régime, sont portées au crédit d'un compte non budgétaire et ne font pas partie des revenus du gouvernement; par contre, les pensions payées de même que les remises de cotisations et de contributions sont débitées à ce compte non budgétaire. La contribution du gouvernement en tant qu'employeur, tant pour le service courant que pour le service antérieur, est imputée aux dépenses budgétaires et établie selon la politique budgétaire déterminée par le gouvernement. Tout excédent annuel, par régime, des sommes débitées sur celles créditées au compte du régime de retraite est comblé par une imputation aux dépenses des ministères ou organismes concernés et porté au crédit de ce compte non budgétaire;

VII - Les escomptes sur la dette obligataire et les frais d'émission seront imputés aux dépenses de l'année financière au cours de laquelle ces frais sont initiés. Les intérêts gagnés et les autres revenus sur les fonds d'amortissement sont portés en déduction du service de la dette;

VIII - Les frais reportés et les immobilisations n'apparaîtront plus à l'état de l'actif et du passif du Québec pour ne laisser apparaître à cet état que les postes compatibles avec un état fondé sur la dette nette. Cependant, un fichier de contrôle des immobilisations sera maintenu et une liste des immobilisations sera incorporée dans les Comptes publics;

IX - Les frais reportés et les immobilisations n'apparaissant plus à l'état de l'actif et du passif, il ne sera plus question de charger aux dépenses l'amortissement annuel comme par le passé;

X - Les placements en actions et en obligations de même que les prêts et avances aux entreprises du gouvernement sont inscrits au coût alors que les autres prêts et avances sont montrés à leur valeur de réalisation estimative;

XI - Les bons du trésor émis en devises canadiennes sont inscrits à leur valeur nominale. L'escompte est apparenté à de l'intérêt et la comptabilité est faite selon la base d'exercice;

XII - À la fin de chaque année financière, et sans tenir compte des ajustements éventuels susceptibles d'être effectués à l'égard des comptes et des cotisations contestés ou susceptibles de l'être, les comptes à recevoir et les prêts et avances sont analysés pour déterminer le montant de la provision nécessaire pour montrer ces actifs à leur valeur estimative de réalisation.

La variation de cette provision, tant sur les comptes à recevoir que sur les prêts et avances, est portée à la dette nette.

Les comptes à recevoir et les prêts et avances jugés irrécouvrables et radiés au cours d'une année financière sont portés aux dépenses des ministères et organismes qui encourent la perte. Les recouvrements de créances radiées sont par ailleurs portés en diminution des créances radiées.

EXPOSÉ

Pour les fins d'une application pratique, des précisions ont été apportées à cet énoncé par le contrôleur des finances dans le sens des lignes directrices et de la philosophie qui ont présidé à ces décisions.

Dans l'exposé qui suit, on retrouve l'essentiel de ces précisions qui tiennent compte d'un certain nombre de contraintes administratives et légales et qui couvrent les opérations du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé.

I - GÉNÉRALITÉ

Le gouvernement tient sa comptabilité selon une méthode mitigée de caisse et d'exercice. Cette méthode a été retenue parce que l'emploi de la comptabilité d'exercice intégrale au gouvernement comporte trop de difficultés administratives, qu'elle nécessite un grand nombre d'estimations plus ou moins valables et que son application est difficile en raison même de certaines dispositions de la loi sur l'administration financière.

II - REVENUS

Les revenus proviennent de l'application des lois, règlements et ententes; ils sont répartis à l'état des opérations budgétaires en revenus autonomes et en transferts du gouvernement du Canada.

Les revenus autonomes comprennent les impôts sur le revenu et les biens, incluant les contributions des employeurs au Fonds des services de santé, les taxes à la consommation, les droits et permis, les revenus divers et les transferts des sociétés d'État. Les revenus divers découlent de certaines activités du gouvernement et comprennent notamment:

- Les ventes de biens et services, incluant le produit de la disposition des biens en capital;

- Les intérêts gagnés sur les placements et autres;

- Le produit des amendes et confiscations et la récupération des dépenses faites pour le compte de municipalités, organismes, corporations et individus.

Quant aux transferts du gouvernement du Canada, ils comprennent les encaissements en vertu des lois sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, de l'entente sur le bilinguisme et d'autres lois, ainsi que les contributions du gouvernement du Canada afférentes aux programmes à frais partagés.

Comptabilisation

Revenus autonomes

Sont comptabilisés sous ce titre:

- Les sommes encaissées à titre de revenus au cours de l'année financière;

- Les cotisations, réclamations ou comptes émis au cours de l'année financière, en autant qu'ils représentent des sommes à recevoir à titre de revenus que le gouvernement est en droit de réclamer;

- Les réclamations émises à des débiteurs jusqu'au 30 avril inclusivement, eu égard aux dépenses faites pour leur compte avant le 1er avril et qui ont été imputées à une année financière écoulée.

Les soldes non perçus au 31 mars sont inclus aux comptes à recevoir à l'état de l'actif et du passif.

Sont également comptabilisées comme revenus de l'année financière et comme comptes à recevoir au 31 mars, les remises encaissées par le gouvernement pendant le mois d'avril lorsqu'elles représentent des sommes perçues ou prélevées par ses agents ou mandataires avant le 1er avril.

La contribution des employeurs au Fonds des services de santé est constituée des sommes encaissées et des comptes émis du 1er avril au 31 mars, de même que des sommes perçues des employeurs au cours du mois d'avril et afférentes aux salaires versés avant le 1er avril.

Les sommes perçues en trop au titre de revenus, remboursées jusqu'au 31 mars ainsi que les notes de crédit émises à des débiteurs sont déduites des revenus de l'année financière, quelle que soit l'année où ces revenus ont été inscrits.

Les revenus sont inscrits sans déduction des frais incidents à leur réalisation ou à leur perception. Ces frais sont portés aux dépenses.

Transferts du gouvernement du Canada

Ces revenus sont comptabilisés sur la base de caisse. Cependant, les revenus provenant des programmes à frais partagés avec compensation financière seulement, sont enregistrés selon les sommes encaissées avant le ler avril et les réclamations et estimations établies, eu égard aux dépenses qui ont été imputées à une année financière écoulée.

III - DÉPENSES

Toutes les charges imputées sur les crédits autorisés de l'année financière terminée le 31 mars constituent des dépenses, à l'exception de celles se rapportant aux opérations non budgétaires.

Ces dépenses comprennent les frais de fonctionnement, les dépenses en capital et les dépenses de transfert. Elles s'effectuent à même les allocations de ressources financières accordées par le Parlement dans le cadre des lois des subsides, des lois particulières et des mandats spéciaux du gouvernement qui en permettent le déboursé sur le Fonds consolidé du revenu et/ou le Fonds des services de santé.

Comptabilisation

Nonosbtant le paragraphe V de l'énoncé des conventions comptables et compte tenu de la loi sur l'administration financière, seules les charges imputées sur les crédits autorisés sont inscrites aux dépenses.

Les livres demeurent ouverts pour une période de 30 jours après le 31 mars pour permettre l'enregistrement des dépenses afférentes à l'année financière écoulée pour des marchandises reçues ou des services rendus avant le ler avril.

Quant aux dépenses de transfert, elles sont comptabilisées comme dépenses de l'année en autant que l'engagement est dûment approuvé avant le ler avril et que l'imputation aux dépenses est faite au plus tard dans les 30 jours qui suivent la fin de l'année financière jusqu'à concurrence des crédits autorisés.

Les coûts d'acquisition des biens en capital sont portés aux dépenses et, de ce fait, affectent le résultat des opérations budgétaires d'une année financière. Par conséquent, les édifices gouvernementaux, les routes et ponts et autres biens en capital ne figurent pas à l'état de l'actif et du passif. Cependant, un fichier de contrôle de ces biens

est tenu à jour et une liste en est publiée annuellement dans les Comptes publics.

Les dépenses payées d'avance ne sont pas reportées; elles sont comptabilisées comme dépenses de l'année financière terminée le 31 mars et font partie des opérations budgétaires.

Il ne se fait pas d'imputation pour services rendus entre les ministères ou leurs unités administratives.

Service de la dette

Les intérêts sur les emprunts temporaires ainsi que sur les obligations et les autres emprunts sont inscrits selon la comptabilité d'exercice; il en est de même pour l'escompte sur les bons du trésor qui est apparenté à de l'intérêt.

Les frais d'émission des obligations sont imputés aux dépenses de l'année financière au cours de laquelle ils sont encourus. Les primes ou les escomptes sont inscrits aux revenus ou aux dépenses lors de la réalisation des emprunts sauf pour l'escompte d'émission de titres s'apparentant à de l'intérêt lequel est considéré comme tel et est capitalisé à la date d'anniversaire de l'emprunt pour atteindre progressivement la valeur nominale à l'échéance. La fluctuation du change étranger entre la date de l'encaissement de l'emprunt et celle du remboursement est portée aux revenus ou imputée aux dépenses lors du remboursement.

L'écart entre la valeur nominale et le coût des obligations acquises pour les fonds d'amortissement ainsi que l'écart entre la valeur nominale et le produit de leur disposition sont portés aux revenus ou aux dépenses.

Les intérêts gagnés et les autres revenus sur les fonds d'amortissement sont portés en déduction des dépenses.

Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

Ce régime est comptabilisé conformément à la convention comptable mentionnée à l'item VI (a) de l'énoncé ci-dessus. L'intérêt sur la provision au 31 mars précédent est comptabilisé depuis 1978-1979.

Autres régimes de retraite

Les autres régimes de retraite sont comptabilisés depuis l'année financière 1978-1979 conformément à la convention comptable mentionnée à l'item VI (b) de l'énoncé ci-dessus; cette convention comptable n'a pas été appliquée antérieurement au 1er avril 1978. La dépense est établie en fonction de la politique budgétaire et sa contrepartie est portée au crédit du compte des régimes de retraite.

Radiations des créances irrécouvrables

Les créances radiées au cours de l'année financière sont portées aux dépenses, sauf celles pour lesquelles une provision a été établie au 31 mars 1980.

IV - ACTIF ET PASSIF

L'état de l'actif et du passif est présenté en tenant compte également des notes explicatives qui suivent:

1. Placements temporaires

Ces placements sont susceptibles de réalisation rapide; ils peuvent comprendre des dépôts à terme et des valeurs négociables détenues à titre temporaire, incluant celles émises par le gouvernement du Québec. Ils sont comptabilisés au coût.

2. Comptes à recevoir

Les comptes à recevoir représentent les charges, réclamations ou cotisations émises à des débiteurs pour des revenus que le gouvernement est en droit de réclamer.

Les comptes à recevoir comprennent les montants à recevoir pour des dépenses payées en trop, les intérêts échus sur les placements, les remises perçues des mandataires ou agents du gouvernement au cours d'avril pour des sommes perçues ou prélevées par eux avant le 1er avril, de même que les sommes perçues des employeurs au cours d'avril pour le Fonds des services de santé et afférentes aux salaires versés par eux avant le 1er avril.

Est déduite des comptes à recevoir une provision pour créances irrécouvrables qui est établie en fonction de leur valeur estimative de réalisation.

3. Placements

- Entreprises du gouvernement du Québec

Ces placements sont inscrits au coût, sauf pour les actions d'Hydro-Québec attribuées au ministre des Finances et payées à même les bénéfices nets accumulés de cette société d'État jusqu'au 31 décembre 1980, en vertu de la loi sur l'Hydro-Québec (L.R.Q., c. H-5).

- Municipalités, organismes municipaux, particuliers, sociétés et autres

Les placements en actions et en obligations sont inscrits au coût et les prêts et avances sont montrés à leur valeur estimative de réalisation.

4. Dette nette

La dette nette représente la différence entre les passifs et les actifs inscrits aux livres et elle est constituée du déficit accumulé des opérations budgétaires et de certaines opérations qui y sont portées directement.

5. Emprunts temporaires

Les emprunts temporaires en monnaie du Canada sont inscrits à leur valeur nominale et ceux en monnaie étrangère sont inscrits en équivalent canadien de leur valeur nominale au 31 mars.

6. Avances des fonds en fidéicommis

Ce compte interfonds représente la partie des dépôts confiés au Bureau général de dépôts utilisée aux fins de l'administration courante du gouvernement.

Les comptes du Bureau général de dépôts font l'objet d'une comptabilité distincte et le ministre des Finances en rend compte dans les Comptes publics.

7. Compte d'accords de perception fiscale

À ce poste sont comptabilisées la perception de sommes par le gouvernement pour le compte de la Régie des rentes du Québec, la Régie de l'assurance automobile du Québec, le Fonds spécial olympique et diverses municipalités ainsi que les versements effectués à ces organismes relativement à ces sommes perçues.

8. Comptes à payer

Ce poste représente la partie du coût des opérations du gouvernement comptabilisée et non déboursée au 31 mars.

9. Intérêts courus

Ce compte représente la partie courue et non échue des intérêts sur les emprunts temporaires, les obligations et les autres emprunts diminuée du solde non amorti de l'escompte sur les bons du trésor. Les intérêts courus sur les emprunts en monnaie étrangère sont inscrits en équivalent canadien au 31 mars.

10. Compte des régimes de retraite

Ce compte couvre le passif inscrit à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et des autres régimes de retraite notamment ceux des fonctionnaires, des enseignants et des membres de la Sûreté du Québec.

Il représente pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, les montants comptabilisés au titre de la contribution du gouvernement en tant qu'employeur moins certains paiements effectués par le gouvernement. Les cotisations des employés participants et les contributions reçues de certains organismes à titre d'employeur sont déposées pour le compte de la Commission administrative du régime de retraite à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Ce compte représente également pour les autres régimes de retraite, depuis l'année financière 1978-1979, les cotisations des participants, les contributions de certains organismes employeurs et les montants comptabilisés au titre de la contribution du gouvernement en tant qu'employeur réduits des paiements de pensions et des remboursements de cotisations.

11. Bons du trésor, obligations et autres emprunts

Les dettes en monnaie du Canada sont inscrites à leur valeur nominale sauf pour les titres émis à un fort taux d'escompte. Les dettes en monnaie étrangère le sont en équivalent canadien de leur valeur nominale aux dates de réalisation des emprunts ou d'acceptation des dettes.

12. Fonds d'amortissement

Les obligations en monnaie du Canada détenues à ces fonds sont inscrites à leur valeur nominale. Celles en monnaie étrangère, déjà émises par le gouvernement, sont inscrites en équivalent canadien de leur valeur nominale aux dates de réalisation des emprunts; les autres obligations en monnaie étrangère sont inscrites en équivalent canadien de leur valeur nominale aux dates d'acquisition.

Le ministre des Finances a comme politique d'annuler les obligations d'une émission détenues dans un fonds d'amortissement créé en rapport avec la même émission.

V - PASSIFS ÉVENTUELS

À cette rubrique, on y indique:

1. Le solde au 31 mars des sommes empruntées par certaines entreprises du gouvernement, municipalités, organismes et individus, déduction faite des fonds d'amortissement, dont le remboursement est garanti par le gouvernement en vertu de dispositions législatives particulières. Les emprunts garantis en monnaie étrangère apparaissent en équivalent canadien de leur valeur nominale au 31 mars;

2. Les contrats de cautionnement dont l'incidence est significative et certains autres passifs éventuels importants prévus par lois.

Par contre, cette rubrique ne couvre pas les réclamations en cours contre le gouvernement.

VI - ENGAGEMENTS FINANCIERS

Budgétaires

Cette énumération couvre:

1. Les engagements autorisés par diverses lois et imputables à des crédits permanents, de même que ceux relatifs à des subventions accordées par le gouvernement et qui seront imputables à des crédits votés pour le remboursement d'emprunts à long terme contractés pour des dépenses en capital par des commissions scolaires, institutions d'enseignement, de santé, établissements de services sociaux et par des organismes municipaux et autres;

2. Les engagements du ministre de l'Éducation pour le remboursement d'emprunts contractés par des commissions scolaires et des institutions d'enseignement pour des dépenses en capital, les autorisations d'emprunts données par le ministre aux commissions scolaires, également pour des dépenses en capital, de même que les emprunts sur des marges de crédit bancaire, effectués aux mêmes fins par les établissements du réseau des affaires sociales sur autorisation du ministre des Affaires sociales;

3. Les subventions autorisées par le gouvernement principalement à des organismes municipaux pour des dépenses en capital non reliées au remboursement d'emprunts à long terme ainsi que les engagements envers ces organismes pour des dépenses en capital autorisées dans le cadre du programme d'assainissement des eaux lesquelles feront l'objet d'emprunts à long terme;

4. Les obligations du gouvernement à l'égard des congés de maladie accumulés par ses employés.

Les engagements relatifs aux emprunts en monnaie étrangère sont indiqués en équivalent canadien de leur valeur nominale au 31 mars.

Cette énumération ne comprend pas:

1. Les services et marchandises commandés qui n'ont pas encore été rendus ou livrées;

2. Les engagements relatifs aux intérêts sur les prêts consentis par des institutions financières aux étudiants pendant qu'ils sont aux études;

3. Les engagements relatifs à certaines lois administrées par l'Office du crédit agricole et qui ont trait principalement à des contributions sur l'intérêt payé par les emprunteurs sur les prêts consentis par le gouvernement du Canada et les institutions financières;

4. Les engagements relatifs à la prise en charge par la Société de développement industriel du Québec d'une partie du coût des emprunts contractés par des entreprises ainsi que les exonérations de remboursement d'emprunts dans le cadre de la loi de l'aide au développement industriel du Québec;

5. Les biens en voie d'expropriation et dont le gouvernement n'a pas pris possession;

6. Tout autre engagement pris dans le cours normal des opérations et dont l'incidence porte sur les années futures.

Non budgétaires

Ces engagements comprennent principalement le solde à verser pour des apports de capitaux à certaines entreprises du gouvernement et dont le déboursé est déterminé dans une loi ou établi par le gouvernement en vertu des pouvoirs que lui confère une loi.

REVENUS, DÉPENSES ET DETTE NETTE
Année financière terminée le 31 mars 1983
(Milliers $)

REVENUS	1983	1982
Impôts sur le revenu et les biens		
Impôt sur le revenu des particuliers	6 311 283	6 053 121
Contributions des employeurs au Fonds des services de santé	1 337 141	1 275 031
Impôt des sociétés	898 353	1 010 474
Droits de successions	44 985	37 777
	8 591 762	8 376 403
Taxes à la consommation		
Ventes au détail	1 936 670	1 771 300
Carburants	1 194 893	826 934
Tabacs	277 048	228 557
Repas et hôtellerie	249 258	236 593
Autres	89 211	79 200
	3 747 080	3 142 584
Droits et permis		
Véhicules automobiles	285 439	224 724
Boissons alcooliques	58 855	62 810
Ressources naturelles	86 451	143 205
Pari mutuel	31 492	33 295
Autres	65 059	51 920
	527 296	515 954
Revenus divers		
Ventes de biens et services	217 698	143 653
Intérêts	294 584	249 434
Amendes, confiscations et recouvrements	95 545	90 168
	607 827	483 255
Transferts des sociétés d'État		
Société des alcools du Québec	275 000	225 000
Société des loteries et courses du Québec	162 000	150 000
Hydro-Québec	7 000	6 900
	444 000	381 900
Total des revenus autonomes	13 917 965	12 900 096

	1983	1982
Transferts du gouvernement du Canada		
Péréquation	3 071 912	2 317 823
Autres transferts liés aux accords fiscaux	1 101 326	1 225 826
Contributions aux programmes de bien-être	822 828	663 675
Autres programmes	296 235	364 154
	5 292 301	4 571 478
Total des revenus	19 210 266	17 471 574
DÉPENSES		(note 9)
Ministères et organismes		
Affaires culturelles	120 788	108 220
Affaires intergouvernementales	46 514	44 776
Affaires municipales	421 909	410 724
Affaires sociales	5 194 227	4 544 241
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	422 022	373 932
Assemblée nationale	45 791	41 859
Commerce extérieur	4 783	2 129
Commission administrative du régime de retraite	608 366	558 172
Communautés culturelles et Immigration	35 027	32 015
Communications	154 720	139 471
Conseil exécutif	139 210	140 302
Conseil du trésor	9 279	7 299
Éducation	6 108 932	5 950 359
Énergie et Ressources	249 345	254 565
Environnement	111 379	89 837
Finances	1 965 802	1 713 852
Fonction publique	146 041	133 210
Habitation et Protection du consommateur	247 139	202 072
Industrie, Commerce et Tourisme	157 957	142 242
Institutions financières et Coopératives	17 797	16 889
Justice	601 597	560 705
Loisir, Chasse et Pêche	206 281	191 619
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	2 058 670	1 674 881
Régie de l'assurance-maladie du Québec	1 162 620	1 173 436
Revenu	221 534	200 789
Transports	1 488 645	1 360 945
Travail	11 304	12 057
Travaux publics et Approvisionnement	301 617	279 209
Total des dépenses (note 2)	22 259 296	20 359 807
Déficit des opérations budgétaires	3 049 030	2 888 233

	1983	1982
DETTE NETTE		
Solde au début	10 652 655	12 059 002
Déficit des opérations budgétaires	3 049 030	2 888 233
Intégration de l'Office des autoroutes du Québec (note 4)	414 696	-
Montant porté à la provision pour créances irrécouvrables	109 263	79 488
Inscription des actions d'Hydro-Québec attribuées au ministre des Finances et payées à même les bénéfices nets accumulés de cette Société d'État jusqu'au 31 décembre 1980	-	(4 374 109)
Régularisation des autres éléments d'actif suite au recensement de 1981	-	41
Solde à la fin	14 225 644	10 652 655

ACTIF ET PASSIF
au 31 mars 1983
(Milliers $)

	1983	1982
ACTIF		
Espèces en banque	37 605	37 591
Placements temporaires	284 775	209 327
Espèces et effets en main et dépôts en circulation	32 605	36 361
Comptes à recevoir	1 739 881	1 551 647
Intérêts courus (note 4)	24 677	31 348
	2 119 543	1 866 274
Placements-actions, obligations, billets, prêts et avances		
Entreprises du gouvernement du Québec (notes 3 et 4)	6 252 203	6 525 613
Municipalités et organismes municipaux	72 738	74 291
Particuliers, sociétés et autres	153 340	117 260
	6 478 281	6 717 164
Autres éléments d'actifs	2 210	2 210
TOTAL DE L'ACTIF	8 600 034	8 585 648
DETTE NETTE	14 225 644	10 652 655
	22 825 678	19 238 303

Le contrôleur des finances,
Guy Langlois, c.a.

Le sous-ministre des Finances,
Robert Normand

Québec, le 21 novembre 1983

	1983	1982
PASSIF		
Chèques en circulation	331 894	197 864
Avances des fonds en fidéicommis	48 645	43 733
Compte d'accords de perception fiscale	181 381	177 411
Comptes à payer (note 5)	856 523	1 006 171
Intérêts courus	743 473	549 161
	2 161 916	1 974 340
Compte des régimes de retraite (note 6)	4 488 671	3 427 794
Bons du trésor	1 325 000	1 010 000
Obligations moins fonds d'amortissement (note 7)	13 252 934	11 338 747
Autres emprunts moins fonds d'amortissement (note 7)	1 597 157	1 487 422
	16 175 091	13 836 169
TOTAL DU PASSIF	22 825 678	19 238 303

PASSIFS ÉVENTUELS ET ENGAGEMENTS FINANCIERS (note 8)

BESOINS FINANCIERS ET FINANCEMENT
Année financière terminée le 31 mars 1983
(Milliers $)

	1983		1982	
BESOINS FINANCIERS				
Déficit des opérations budgétaires		3 049 030		2 888 233
Augmentation du passif inscrit à l'égard des régimes de retraite				
Contributions du gouvernement à titre d'employeur imputées aux dépenses	(1 166 698)		(1 101 060)	
Cotisations des participants et contributions d'organismes	(193 737)		(170 436)	
	(1 360 435)		(1 271 496)	
Pensions et autres paiements	309 288	(1 051 147)	264 186	(1 007 310)
Augmentation des placements				
Entreprises du gouvernement du Québec	96 282		66 888	
Municipalités et organismes municipaux	(1 553)		(1 465)	
Particuliers, sociétés et autres	40 308	135 037	49 546	114 969
Augmentation des autres éléments d'actif (1)		288 147		391 452
Augmentation des autres éléments de passif (1)		(184 690)		(237 926)
Besoins financiers nets		2 236 377		2 149 418

FINANCEMENT

Emprunts effectués	2 761 814		2 951 612	
Emprunts remboursés	449 975	2 311 839	1 010 097	1 941 515
Augmentation de l'encaisse (2) - diminution en 1982		(75 462)		207 903
		2 236 377		2 149 418

L'état ci-dessus exclut les opérations portées directement à la dette nette.

(1) Les autres éléments d'actif sont les espèces et effets en main et dépôts en circulation, les comptes à recevoir et les intérêts courus et les autres éléments du passif sont les chèques en circulation, les avances des fonds en fidéicommis, le compte d'accords de perception fiscale, les comptes à payer et les intérêts courus.

(2) L'encaisse comprend les espèces en banque et les placements temporaires.

NOTES COMPLÉMENTAIRES

1. Conventions comptables

Les états financiers du gouvernement du Québec ont été préparés en conformité avec les conventions comptables apparaissant à la page 237. L'énoncé énumère les principales conventions comptables ayant fait l'objet de décisions du Conseil du trésor et l'exposé du Contrôleur des finances y apporte des précisions pour les fins de leur application pratique.

Les états financiers du gouvernement du Québec comprennent les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et ceux du Fonds des services de santé.

À ces états, sont généralement inscrites toutes les opérations financières des ministères listés à l'annexe 1 et celles des organismes figurant à cette même annexe pour autant que les dépenses de fonctionnement de ces derniers imputables sur les crédits sont faites sur le Fonds consolidé du revenu et leurs revenus y sont généralement crédités. Cette liste exclut les organismes et les entreprises d'État qui bénéficient de paiements de transfert à même ce Fonds.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital incluses dans les dépenses de l'année 1982-1983 et s'élevant à 535,6 millions $ (569,5 millions $ en 1981-1982) ainsi que la liste des biens en capital apparaissent à la section 2 du volume 2 des Comptes publics.

3. Placements

Les placements dans les entreprises du gouvernement du Québec sont inscrits comme suit:

	1983 (millions $)	1982 (millions $)
Hydro-Québec - au montant de ses réserves au 31 décembre 1980	4 374,1	4 374,1
Autres - au coût	1 878,1	2 151,5
	6 252,2	6 525,6

La loi sur l'Hydro-Québec (L.R.Q., c. H-5) stipule que le total des réserves d'Hydro-Québec au 31 décembre 1980 est imputé au paiement total de 43 741 090 actions attribuées au ministre des finances. Jusqu'au 31 décembre 1980, les bénéfices nets accumulés d'Hydro-Québec étaient attribués à des réserves pour le renouvellement du réseau, pour éventualités et pour stabilisation de taux. Le gouvernement a comptabilisé les actions qui lui ont été attribuées au montant porté au capital-actions émis d'Hydro-Québec; le compte placements dans les entreprises du gouvernement du Québec a été ainsi augmenté en 1982 de 4 374,1 millions $ et la dette nette réduite d'autant.

Les comptes des entreprises du gouvernement du Québec sont présentés à leurs propres états financiers et conséquemment, sont exclus de ceux du gouvernement.

À titre d'information, l'annexe 2 montre l'avoir du gouvernement dans ses entreprises au montant de 7 373,7 millions $ (7 048,6 millions $ en 1982), y compris 62,9 millions $ en 1983 pour celles dans lesquelles il n'a pas d'apport. Cet avoir comprend les montants inscrits au 31 mars 1983 augmentés des excédents et des réserves accumulés par certaines entreprises et diminués des déficits accumulés par d'autres.

4. Intégration de l'Office des autoroutes du Québec

La loi modifiant la loi sur les autoroutes et d'autres dispositions législatives (chapitre 49 des lois de 1982) a intégré le 1er avril 1982, les activités de l'Office des autoroutes du Québec au ministère des Transports, l'Office ne conservant comme seule activité que le remboursement de sa dette obligataire.

Le 1er avril 1982, le ministre des finances a émis un billet en faveur de l'Office au montant de la dette obligataire de l'Office et des intérêts courus au 1er avril 1982, diminué du fonds d'amortissement accumulé à l'égard de cette dette. Ce billet au montant de 27,8 millions $ imputé à la dette nette comporte les termes, le taux d'intérêt et les autres conditions compatibles avec la complète exécution des obligations de l'Office en ce qui concerne le remboursement de sa dette obligataire.

L'actif de l'Office au 1er avril 1982, à l'exception du fonds d'amortissement de sa dette obligataire ainsi que le passif de l'Office à cette même date, sauf le capital et les intérêts de sa dette obligataire, ont été comptabilisés dans les comptes du gouvernement.

L'écart entre l'actif et le passif ainsi comptabilisé, selon les conventions comptables en usage au gouvernement du Québec, au montant de 386,9 millions $, a été porté à la dette nette.

L'effet de cette intégration au 1er avril 1982 dans les livres du gouvernement se résume comme suit:

		Millions $
Additions au passif		
Émission d'un billet à payer à l'Office des autoroutes		27,8
Comptes des régimes de retraite		9,7
Comptes à payer		2,2
		39,7
Additions et élimination à l'actif		
Élimination des avances et des intérêts courus à recevoir de l'Office		376,6
Additions à divers éléments d'actif		
Espèces et effets en main et dépôts en circulation	0,4	
Comptes à recevoir	0,5	
Placements - Particuliers, sociétés et autres	0,7	(1,6)
		375,0
Montant total porté à la dette nette		414,7

Dû au fait que les conventions comptables en usage au gouvernement du Québec et à l'Office des autoroutes du Québec diffèrent, l'avoir du gouvernement dans l'Office au 1er avril 1982 de 38,8 millions $ s'est traduit lors de l'intégration par une perte comptable de 414,7 millions $ portée à la dette nette, dont la différence de 453,5 millions $ s'explique comme suit:

Les actifs suivants n'apparaissent pas à l'état de l'actif et du passif du Québec selon les conventions comptables.

	Millions $
Immobilisations	
Voies à péage et équipement	451,2*
Stocks de matériaux et fournitures et frais reportés	2,3
	453,5

* Ces immobilisations apparaissent à la liste des biens en capital publiée à la section 2 du volume 2 des Comptes publics.

5. Comptes à payer

Le montant de 856,5 millions $ représente la partie non acquittée du coût des opérations du gouvernement comptabilisée au 31 mars 1983 (1 006,2 millions $ en 1982). Cependant, en raison de certaines dispositions des conventions comptables et de la loi sur l'administration financière, il arrive que, tant au cours des années antérieures qu'au cours de l'année courante, des dépenses encourues n'aient pu être imputées sur un crédit et être portées aux comptes à payer. L'estimation de ces comptes à payer non inscrits au 31 mars 1983 apparaît à l'annexe 3 et s'élève à 1 343,8 millions $ (1 431,3 millions $ en 1982).

6. Compte des régimes de retraite

Ce passif est composé d'un montant de 2 930,7 millions $ pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics et d'un montant de 1 558,0 millions $ pour les autres régimes. En 1982, les soldes se chiffraient respectivement à 2 344,6 et 1 083,2 millions $.

a) Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

Le montant de 2 930,7 millions $ ne comprend pas 1 297,2 millions $ pour d'autres obligations du gouvernement envers ce régime dont les estimations ont été établies aux dates mentionnées ci-après.

En effet, les obligations du gouvernement relatives aux participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour ce Régime et celles découlant des crédits de rentes octroyés à certains retraités du secteur des affaires sociales, sont estimées par la Commission administrative du régime de retraite à 841,3 millions $ au 31 décembre 1982 et cette estimation est basée sur les données de population et les hypothèses utilisées pour leur évaluation actuarielle au 31 décembre 1981 dont le montant s'élevait à 762,7 millions $ à cette date. Cette estimation tient compte des opérations financières effectuées au cours de l'année 1982.

De plus, les obligations du gouvernement relatives aux régimes supplémentaires de rentes gérés par la Commission s'élevaient à 28,2 millions $ selon l'évaluation actuarielle au 31 décembre 1981. Celles représentant l'insuffisance de la contribution du gouvernement au titre des intérêts depuis l'avènement du régime, soit le 1er juillet 1973, sont estimées à 427,7 millions $ au 31 mars 1983.

b) **Autres régimes de retraite**

Au 31 mars 1983, le montant inscrit aux livres du gouvernement à l'égard du passif de ces régimes de retraite est de 1 558,0 millions $ (1 083,2 millions $ en 1982).

Les obligations envers les participants des régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des membres de la Sûreté du Québec, de la Législature et de la Magistrature sont à la charge du gouvernement. La Commission administrative du régime de retraite dont l'année financière correspond à l'année civile, a estimé le passif envers ces régimes à 10 733,6 millions $ au 31 décembre 1982, basé sur les données de population de 1981. Au 31 décembre 1981, cette estimation était de 10 545,8 millions $ basée sur les données de population de 1978. Cependant, cette dernière estimation a été révisée à 9 640,8 millions $ selon les évaluations actuarielles basées sur les données de population de 1981 ainsi que sur les hypothèses alors retenues.

De plus, la loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les régimes de retraite (chapitre 33 des lois de 1982) a pour effet de modérer la progression du déficit des régimes de retraite à l'égard du service postérieur au 30 juin 1982 que l'on aurait obtenu autrement et, partant, la progression du passif actuariel. En effet, cette loi a principalement pour objet de diminuer annuellement les dépenses budgétaires et les besoins financiers du gouvernement à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics et des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants. Tout en préservant les droits acquis des pensionnés et des participants de ces régimes, la loi prévoit pour le service futur seulement, les principales modifications suivantes:

- Les coûts des régimes sont partagés également à compter du 1er juillet 1982 entre l'employé et l'employeur.

- Pour la portion de la pension reliée aux années de service acquises après le 30 juin 1982, l'indexation de la pension est calculée selon l'augmentation de l'indice des prix à la consommation réduite de 3 %.

7. Obligations et autres emprunts en monnaie étrangère

Les obligations et autres emprunts en monnaie étrangère sont inscrits en équivalent canadien de la valeur nominale aux dates de réalisation et d'acceptation des dettes. Si les taux de change en vigueur au 31 mars 1983 avaient été appliqués à ces obligations et autres emprunts, ces dettes auraient été augmentées de 306,2 millions $ (341,9 millions $ en 1982), dont 5,9 millions $ pour le montant venant à échéance au cours de l'année financière 1983-1984.

8. Passifs éventuels et engagements financiers

Les emprunts garantis par le gouvernement s'élèvent à 19 432,4 millions $ au 31 mars 1983 (17 838,4 millions $ en 1982), dont 17 611,4 millions $ se rapportent aux emprunts d'Hydro-Québec. Les engagements financiers totalisent 7 131,8 millions $ à cette date (6 735,8 millions $ en 1982: montant redressé). Ces passifs éventuels et engagements financiers sont présentés sommairement à l'annexe 4.

9. Chiffres comparatifs

En 1982-1983, le gouvernement a changé la dénomination de certains ministères et a procédé à des transferts de service entre ministères. Les crédits constitués principalement des coûts relatifs à l'assurance collective sur la vie des fonctionnaires ou employés publics et à l'administration des régimes de retraite du personnel de la Fonction publique et des enseignants ont été alloués à la Commission administrative du régime de retraite alors qu'antérieurement, ils apparaissaient au ministère de la Fonction publique.

Les crédits pour les coûts des programmes du secteur Habitation et du programme Protection du consommateur en provenance du Conseil exécutif apparaissent maintenant au ministère de l'Habitation et Protection du consommateur. De plus, ce ministère s'est vu confier la responsabilité dans le domaine de la sécurité dans les édifices publics qui était auparavant au ministère du Travail, Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu qui est devenu le ministère de la Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu, à compter du 16 décembre 1982. À cette même date, le ministère du Travail a été créé.

La Charte de la langue française a été transférée à compter du 9 septembre 1982 du ministère de l'Éducation au ministère des Communautés culturelles et Immigration et l'Office des services de garde à l'enfance a été transféré du ministère des Affaires sociales au ministère du Conseil exécutif à compter du 1er avril 1982.

Par ailleurs, le Service du commerce extérieur qui, auparavant était au ministère de l'Industrie, Commerce et Tourisme, a été transféré pour une période de deux mois au Conseil exécutif et, par la suite, le ministère du Commerce extérieur a été créé. Un budget lui a été accordé par le gouvernement à même le Fonds consolidé du revenu pour la période du 19 janvier au 31 mars 1983.

Enfin, l'administration de la loi sur le courtage immobilier a été transférée du ministère des Institutions financières et Coopératives au

ministère de l'Habitation et Protection du consommateur à compter du 2 février 1983.

Pour tenir compte de ces nouvelles dénominations, des transferts de juridiction et de certaines autres reclassifications, les données de 1982 ont été redressées pour correspondre à la présentation des états financiers de 1983.

L'intégration des opérations de l'Office des autoroutes du Québec au 1er avril 1982 n'a pas été appliquée rétroactivement.

Annexe 1 aux notes complémentaires

MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT

Affaires culturelles

Bureau de surveillance du cinéma
Commission des biens culturels

Affaires intergouvernementales

Affaires municipales

Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec
Commission municipale du Québec
Commission nationale de l'aménagement

Affaires sociales

Conseil des affaires sociales et de la famille

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

Commission de protection du territoire agricole du Québec
Office du crédit agricole du Québec
Régie des assurances agricoles du Québec
Régie des grains du Québec
Régie des marchés agricoles du Québec

Assemblée nationale

Commerce extérieur

Commission administrative du régime de retraite

Communautés culturelles et Immigration

Commission d'appel de francisation des entreprises
Commission de surveillance de la langue française
Commission de toponymie
Conseil de la langue française
Office de la langue française

Communications

Régie des services publics
Commission d'accès à l'information

Conseil exécutif

Conseil de la politique scientifique du Québec
Conseil du statut de la femme
Commission de la représentation
Office de planification et de développement du Québec
Office des personnes handicapées du Québec
Office des services de garde à l'enfance

Conseil du trésor

Éducation

Conseil des collèges
Conseil des universités
Conseil supérieur de l'éducation
Office des professions du Québec

Énergie et Ressources

Régie de l'électricité et du gaz

Environnement

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Conseil consultatif de l'environnement

Finances

Curatelle publique (Du 1er avril 1982 au 16 décembre 1982)

Fonction publique

Commission de la fonction publique
Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique

Habitation et Protection du consommateur

Office de la protection du consommateur
Régie des entreprises de construction du Québec
Régie du logement
Société d'habitation du Québec

Industrie, Commerce et Tourisme

Société de développement industriel du Québec
Société du parc industriel du centre du Québec

Institutions financières et Coopératives

Commission des valeurs mobilières du Québec
Régie de l'assurance-dépôts du Québec

Justice

Commission de police du Québec
Commission de refonte des lois et des règlements
Commission des droits et libertés de la personne du Québec
Commission québécoise des libérations conditionnelles
Comité de la protection de la jeunesse
Protection civile du Québec
Régie des permis d'alcool du Québec
Tribunal de l'expropriation

Loisir, Chasse et Pêche

Régie de la sécurité dans les sports

Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu

Commission des affaires sociales

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Revenu

Régie des loteries et courses du Québec

Transports

Commission des transports

Travail

Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre
Conseil des services essentiels

Travaux publics et Approvisionnement

Annexe 2 aux notes complémentaires

AVOIR DANS LES ENTREPRISES
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1)
(Milliers $)

Entreprises dans lesquelles le gouvernement détient un placement

Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
Hydro-Québec (1982-12-31)
Office de l'électrification rurale
Office des autoroutes du Québec
Office du crédit agricole du Québec
Raffinerie de sucre du Québec
Régie de l'assurance automobile du Québec
Régie de l'assurance-dépôts du Québec
Sidbec (1982-12-31)
Société d'aménagement de l'Outaouais
Société de cartographie du Québec
Société de développement autochtone de la Baie James
Société de développement coopératif
Société de développement de la Baie James (1982-12-31)
Société de développement des industries de la culture et des communications
Société de développement immobilier du Québec
Société de développement industriel du Québec
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec - Rexfor
Société des alcools du Québec (1983-03-26)
Société des loteries et courses du Québec
Société des traversiers du Québec
Société d'habitation du Québec (1982-12-31)
Société du parc industriel du centre du Québec
Société générale de financement du Québec (1982-12-31)
Société nationale de l'amiante
Société québécoise d'exploration minière - SOQUEM
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires - SOQUIA
Société québécoise d'initiatives pétrolières - SOQUIP
Société du parc industriel, commercial et aéroportuaire de Mirabel et Société inter-port de Québec

Montant inscrit au 31 mars 1983	Excédents, réserves ou (déficits) accumulés (2)	Avoir du gouvernement	
		1983	1982
10 000		10 000	10 000
4 374 109	1 344 616	5 718 725	4 926 037
2 111		2 111	2 555
			415 228
184 550	3 139	187 689	203 625
18 000	(2 681)	15 319	13 013
			361
6 400		6 400	6 400
603 496	(394 785)	208 711	350 401
35 113	(22 845)	12 268	16 918
3 000	(1 160)	1 840	2 497
2 750		2 750	2 500
20 620	262	20 882	18 892
60 000	2 537	62 537	63 267
11 000	(765)	10 235	8 012
74 666	(10 032)	64 634	63 429
32 944	11 199	44 143	47 411
73 730	14 257	87 987	97 226
30 000	14 773	44 773	33 037
170	10 891	11 061	9 646
1 500	568	2 068	1 966
148 726	7 244	155 970	152 195
39 986	(2 315)	37 671	35 932
206 934	41 047	247 981	218 390
49 097	(18 141)	30 956	35 556
89 000	49 743	138 743	131 080
40 300	I 391	41 691	43 292
134 000	(205)	133 795	105 269
1	9 767	9 768	5 903
6 252 203	1 058 505	7 310 708	7 020 038

Entreprises dans lesquelles le gouvernement ne détient pas de placement

Centre de recherche industrielle du Québec
Corporation d'hébergement du Québec
Société de la Place des Arts de Montréal (1982-09-01)
Société de radio-télévision du Québec (1982-08-31)
Société du Grand Théâtre de Québec (1982-08-31)
Société du Palais des Congrès de Montréal

(1) Les entreprises énumérées sont celles dont la majorité des administrateurs sont nommés par le gouvernement à l'exception de la Société de développement autochtone de la Baie James. Ne sont pas compris, par ailleurs, les organismes gestionnaires de fonds d'assurance et ceux de type fiduciaire à l'exception des apports du gouvernement consentis sous forme de dotation et d'avances au Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers et à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec.

(2) Au 31 mars 1983, sauf lorsque indiqué à une autre date à la suite du nom de l'entreprise. Ces excédents et réserves accumulés ou déficits sont ceux apparaissant aux états financiers vérifiés des entreprises selon les conventions comptables qui prévalent pour chacune d'elles, lesquelles diffèrent substantiellement de celles du gouvernement.

Montant inscrit au 31 mars 1983	Excédents, réserves ou (déficits) accumulés (2)	Avoir du gouvernement	
		1983	1982
	16 354	16 354	12 084
	29 685	29 685	10 245
	9 794	9 794	
	7 039	7 039	6 352
	(215)	(215)	(145)
	286	286	
-	62 943	62 943	28 536
6 252 203	1 121 448	7 373 651	7 048 574

Annexe 3 aux notes complémentaires

ESTIMATION DES COMPTES À PAYER NON INSCRITS AU 31 MARS 1983
(Milliers $)

Pour des dépenses de fonctionnement et de capital encourues au 31 mars 1983 et non comptabilisées

	1983	1982
Marchandises livrées et services rendus	11 007	21 954
Indemnités d'expropriations afférentes à des biens dont le gouvernement avait pris ou pouvait légalement prendre possession avant le 1er avril	38 695	49 636
Solde dû sur les biens achetés à terme	3 331	3 807
	53 033	75 397

Pour des dépenses de transfert afférentes à des frais encourus au 31 mars 1983 et non comptabilisées

À verser aux commissions scolaires et aux institutions qui opèrent à budget dans le cadre de politiques ministérielles, y compris le transport scolaire

	Année (1) 1982-1983	Années (1) antérieures			
Institutions de santé et établissements de services sociaux	55 516 (2)		55 516 (2)		
		345 631(2)	345 631 (2)	429 698	(2)
			401 147	429 698	
Commissions scolaires Fonctionnement	(71 036)(3)		(71 036)(3)	(19 649)	(3)
		469 238(4)	469 238 (4)	403 920	(4)
		210 621(5)	210 621 (5)	239 368	(5)
			608 823	623 639	
Transport	45 990 (6)	11	46 001	49 574	
Collèges d'enseignement général et professionnel	49 292 (6)		49 292	48 287	

Universités	74 087 (6)		74 087	70 482
Institutions privées d'enseignement	25 186 (6)		25 186	19 561
	179 035	1 025 501	1 204 536	1 241 241
À verser à des commissions de transport pour les frais de fonctionnement			62 991(7)	87 862
À verser à divers organismes et personnes			23 209	26 769
			86 200	114 631
			1 343 769	1 431 269

(1) Des institutions subventionnées.

(2) Ces arrérages accumulés au cours des années 1974 à 1983 sont susceptibles d'être révisés suite au parachèvement des travaux d'analyse des états financiers des institutions de santé et des établissements de services sociaux. Des surplus à récupérer de 37,0 millions $ en 1983 et de 16,3 millions $ en 1982 ont été diminués des déficits accumulés. Au cours de 1982-1983, une somme de 90,1 millions $ a été versée sur les arrérages au 31 mars 1982 révisés pour un montant plus élevé de 6,0 millions $.

(3) Excédent des dépenses de transfert imputées sur les crédits par rapport aux dépenses de fonctionnement encourues au cours de l'année financière du gouvernement.

(4) En 1983, pour le dernier versement de 15 % pour l'année scolaire 1981-1982 et en 1982 celui pour l'année scolaire 1980-1981.

(5) Arrérages pour les années scolaires 1979-1980 et antérieures dont 28,7 millions $ ont été versés en 1982-1983. Le solde de ces arrérages est prévu être remboursé d'ici le 31 mars 1987.

(6) Les dépenses à payer proviennent de la différence entre le coût réel des frais encourus par les institutions durant les années financières du gouvernement et les paiements des dépenses de transfert imputés sur les crédits des années financières du gouvernement.

	Dépenses annuelles encourues par les institutions en regard des années financières du gouvernement		Répartition des dépenses de transferts imputées sur les crédits des années financières du gouvernement		
	Année financière du gouvernement		Année financière du gouvernement		
	en cours %	subséquente %	en cours %	subséquente %	à compter de
Commissions scolaires					
Fonctionnement	70	30	70	15,15(8)	1979-1980
Transport	70	30	50	50	1975-1976
Cegeps	75	25	68	32	1979-1980
Universités	83,3	16,7	75	25	1970-1971
Institutions privées d'enseignement	70	30	60	40	1969-1970

(7) Pour les déficits d'exploitation de 1979 de la C.T.C.U.M. et de la C.T.R.S.M. (73 927 milliers $ en 1982). Ces déficits seront remboursés d'ici avril 1988.

(8) 15 % au cours de la première année subséquente et 15 % au cours de la deuxième année subséquente.

Annexe 4 aux notes complémentaires

PASSIFS ÉVENTUELS ET ENGAGEMENTS FINANCIERS
(Milliers $)

	1983	1982
Emprunts garantis		
Hydro-Québec	17 611 423	16 269 701
Régie des installations olympiques	665 604	673 893
Sidbec	360 950	113 550
Autres entreprises du gouvernement du Québec	324 515	371 775
Prêts aux étudiants	436 836	360 226
Municipalités, particuliers et sociétés	33 105	49 240
	19 432 435	17 838 385
Engagements financiers		
Budgétaires:		
Pour le remboursement du principal des emprunts contractés pour des dépenses en capital		
Commissions scolaires et institutions d'enseignement	2 669 502	2 607 467
Institutions de santé et établissements de services sociaux	975 731	880 455
Municipalités et organismes municipaux		
Construction du métro et autres dépenses en capital	769 450	702 888
Assainissement des eaux	386 343	261 869
Autres	47 468	46 805
Pour des marges de crédit bancaire autorisées en faveur des commissions scolaires, des institutions de santé et des établissements de services sociaux pour dépenses en capital	732 768	492 825
Pour des dépenses en capital d'organismes municipaux		
Aqueducs, égouts et autres	228 609	250 723
Assainissement des eaux	799 766	854 312
Pour des congés de maladie accumulés par les employés du gouvernement	230 997	294 096
Pour de l'aide financière à des entreprises du gouvernement du Québec, à l'habitation familiale et autres, imputable à des crédits permanents	90 891	111 794
	6 931 525	6 503 234
Non budétaires:		
Solde à verser pour des apports de capitaux à des entreprises du gouvernement du Québec, imputable à des crédits permanents	200 250	232 600
	7 131 775	6 735 834

Autres passifs éventuels

Sidbec

Le gouvernement du Québec a garanti, en vertu d'un contrat de cautionnement, les montants à être versés par Sidbec aux termes d'un contrat de parachèvement de son complexe intégré d'exploitation minière. Cette garantie prévoit principalement le versement de sommes en cas de manque de fonds de Sidbec-Normines Inc. ou de défaut en regard du remboursement du capital et des intérêts des obligations émises par Sidbec-Normines Inc. lesquelles s'élevaient au 31 mars 1983 à 466,6 millions $ (474,4 millions $ en 1982). Les obligations de Sidbec dans n'importe laquelle de ces situations ne pourraient être inférieures à sa quote-part de 50,1 % de participation dans l'équité de Sidbec-Normines Inc.

Société générale de financement du Québec

Le gouvernement du Québec a garanti les montants à être versés par cette Société aux termes du contrat de parachèvement relatif à la mise sur pied d'un complexe forestier intégré. Ce contrat prévoit principalement le versement de sommes en cas de manque de fonds de Donohue St-Félicien Inc. ou de défaut en regard du remboursement du capital et des intérêts des obligations émises par Donohue St-Félicien Inc. lesquelles s'élevaient au 31 mars 1983 à 148,5 millions $ (158,0 millions $ en 1982).

Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers

Le ministre des finances est autorisé à verser au Fonds, à la demande de ce dernier, les sommes requises pour parfaire le paiement de ses obligations envers les prêteurs lequel doit s'effectuer d'abord à même ses revenus et, si ces derniers sont insuffisants, à même toute partie du capital du Fonds qui excède 10 millions $.

Au 31 mars 1983 l'avoir du Fonds s'élevait à 13,2 millions $ (13,3 millions $ en 1982) et le solde en principal des prêts consentis à 1 326,7 millions $ (1 221,7 millions $ en 1982).

OPINION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

(Article 71a de la loi sur l'administration financière)

J'ai vérifié les états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1983. Ces états comprennent:

- l'état des revenus et dépenses et de la dette nette;
- l'état de l'actif et du passif; et
- l'état des besoins financiers et du financement.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

À mon avis, les renseignements financiers présentés dans ces états sont établis selon les conventions comptables du gouvernement du Québec dont il est fait mention à la note complémentaire 1 aux états financiers, appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Cependant, je formule dans les paragraphes qui suivent des remarques à l'égard de certaines de ces conventions comptables qui, à mon avis, entraînent une présentation non appropriée de certains actifs, passifs et dépenses du gouvernement. Je formule également une remarque sur l'intégralité des états financiers.

a. Comptes des régimes de retraite

Le gouvernement comptabilise une partie seulement de ses obligations envers ses régimes de retraite; il fournit toutefois dans la note complémentaire 6 aux états financiers des renseignements quant à ses obligations globales. Si une telle façon de procéder peut actuellement paraître tolérable en ce qui regarde le passif actuariel pour le service antérieur non comptabilisé, il ne faut pas oublier que toutes les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes et qu'il serait donc normal de les retrouver au passif dans les états financiers eux-mêmes.

Les coûts reliés au service courant devraient être comptabilisés au complet dans l'année où ils sont encourus. Les coûts relatifs au service antérieur non inscrits au passif devraient l'être et imputés aux dépenses par voie d'amortissement des frais reportés selon une méthode appropriée ou imputés en total directement à la dette nette.

- **Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP)**

Tel que mentionné à la note complémentaire 6 aux états financiers, le passif de 2 930,7 millions $ à l'égard de ce régime ne comprend pas 1 297,2 millions $ pour d'autres obligations du gouvernement envers ce régime dont les estimations ont été établies aux dates mentionnées ci-après.

Le passif comptabilisé à l'égard du RREGOP ne tient pas compte en effet des obligations du gouvernement relatives aux participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour ce régime et celles découlant des crédits de rentes octroyés à certains retraités du secteur des affaires sociales; ces obligations sont estimées par la Commission administrative du régime de retraite à 841,3 millions $ au 31 décembre 1982. Il ne comprend pas non plus les obligations du gouvernement relatives aux régimes supplémentaires de rentes gérés par la Commission dont l'évaluation actuarielle au 31 décembre 1981 s'élevait à 28,2 millions $. Enfin, les intérêts non comptabilisés au 31 mars 1983 s'élèvent à 427,7 millions $.

À mon avis, des mesures devraient être prises pour compléter l'inscription de ces obligations du gouvernement totalisant 1,3 milliard $ envers ce régime.

- **Autres régimes de retraite**

Tel que mentionné également à la note complémentaire 6 aux états financiers, les obligations envers les participants des régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des membres de la Sûreté du Québec et autres sont à la charge du gouvernement. Les conventions comptables en vertu desquelles sont comptabilisées ces obligations stipulent: "la contribution du gouvernement en tant qu'employeur, tant pour le service courant que pour le service antérieur, est imputée aux dépenses budgétaires et établie selon la politique budgétaire déterminée par le gouvernement".

La politique budgétaire détermine que:

"à compter de l'année financière 1979-1980, les contributions du gouvernement aux régimes de retraite autres que le RREGOP et qui sont administrés par la Commission administrative du régime de retraite sont établies comme suit:

a. Pour le service courant: 140% du total des cotisations reçues des participants et, à compter du 1er juillet 1982, 100% dans le cas du régime de retraite des fonctionnaires et du régime de retraite des enseignants;

b. Pour le service antérieur: amortissement, sur une période de 50 ans, des déficits actuariels estimés au 31 décembre 1978 par la Commission administrative du régime de retraite;

à compter de l'année financière 1980-1981, le solde créditeur du compte non budgétaire au 31 mars précédent de chacun des régimes de retraite porte intérêt au taux appliqué par la Caisse de dépôt et placement du Québec sur les dépôts à son fonds général pour l'année civile se terminant au cours de l'année financière en cause du gouvernement".

Le montant imputé aux dépenses de l'année 1982-1983 selon cette politique budgétaire est le suivant:

	(millions $)
Service antérieur au 31 décembre 1978	249,6
Service courant de l'année 1982-1983	183,7
Intérêt sur le solde créditeur des comptes des autres régimes de retraite au 31 mars 1982	119,9
	553,2

La Commission a estimé le passif envers ces régimes à 10 733,6 millions $ au 31 décembre 1982. Au 31 décembre 1981, le passif qui avait été estimé à 10 545,8 millions $ a été révisé à 9 640,8 millions $ selon les évaluations actuarielles.

Entre le 31 décembre 1981 et le 31 décembre 1982, le passif a augmenté de 1 092,8 millions $. Par contre, l'augmentation de ce passif inscrit aux livres au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1983 n'a

été que de 561,7 millions $ (soit 553,2 millions $ imputés aux dépenses et le solde provenant de l'intégration de l'Office des autoroutes du Québec). La contribution d'employeur inscrite aux livres est donc nettement insuffisante.

Au 31 mars 1983, le montant inscrit aux livres du gouvernement à l'égard du passif de ces régimes de retraite est de 1 558,0 millions $. Par rapport au passif estimé de 10 733,6 millions $ au 31 décembre 1982, le passif non inscrit aux livres est de plus de 9 milliards $.

À mon avis, les conventions comptables concernant ces autres régimes de retraite ne devraient pas se définir par une référence à une politique budgétaire mais elles devraient énoncer dans leur libellé même la façon dont tous les coûts afférents aux services courant et antérieur doivent être comptabilisés.

b. Estimation des comptes à payer non inscrits

La note complémentaire 5 aux états financiers mentionne que des dépenses encourues n'ont pu être imputées sur un crédit et portées aux comptes à payer en raison de certaines dispositions des conventions comptables et de la loi sur l'administration financière. Un tableau de ces comptes à payer non inscrits apparaît à l'Annexe 3 des notes complémentaires aux états financiers.

Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer le passif et la dette nette au 31 mars 1983 de 1 344 millions $ (31 mars 1982: 1 431 millions $). D'autre part, les dépenses et le déficit des opérations budgétaires sont surévalués de 87 millions $ pour l'année financière 1982-1983.

À mon avis, les méthodes comptables devraient être modifiées de façon à ce que tous les frais encourus directement par le gouvernement pour une année financière soient inscrits aux livres en fin d'année; on devrait faire de même pour les dépenses de transfert afférentes à des frais de fonctionnement encourus au 31 mars par les commissions scolaires, les institutions d'enseignement, de santé et les établissements de services sociaux. Ces modifications aux méthodes devraient être adoptées même si en raison de leur application les états financiers devaient montrer un excédent des dépenses sur les crédits autorisés.

c. Placements dans les entreprises du gouvernement du Québec

La convention comptable relative aux placements, adoptée par le Conseil du trésor et actuellement en usage au gouvernement, stipule que:

> "X - Les placements en actions et en obligations de même que les prêts et avances aux entreprises du gouvernement sont inscrits au coût alors que les autres prêts et avances sont montrés à leur valeur de réalisation estimative."

La vérification de la comptabilisation des placements du gouvernement dans ses entreprises en regard de cette convention m'amène à faire les remarques qui suivent:

i. Placement non comptabilisé au coût

Le placement dans Hydro-Québec est inscrit aux livres du gouvernement au montant de 4 374,1 millions $. Ce montant, qui correspond aux réserves d'Hydro-Québec au 31 décembre 1980, ne représente pas un coût puisque le gouvernement n'a pas été appelé à débourser quoi que ce soit. La convention comptable émise par le Conseil du trésor n'a donc pas été respectée puisqu'elle n'a pas été modifiée pour admettre la transaction sur cette base. Cependant, l'exposé du contrôleur des finances sur les conventions comptables a été modifié pour faire une exception du cas d'Hydro-Québec.

ii. Baisse durable de valeur de placement non reflétée

Lorsqu'un placement dans une entreprise du gouvernement subit une baisse durable de valeur en raison de pertes nettes importantes accumulées sur de nombreuses années et de son incapacité de rencontrer ses obligations par elle-même, la valeur comptable de ce placement devrait être réduite en conséquence. C'est le cas du placement dans les entreprises suivantes:

- **Sidbec**

Au 31 mars 1983, le gouvernement détenait un placement de 603,5 millions $ dans Sidbec composé d'actions pour 582 millions $ et d'avances temporaires de 21,5 millions $.

L'analyse des résultats d'exploitation de Sidbec pour les 11 dernières années révèle qu'à l'exception de 1974 (bénéfice net de 10,4 millions $), cette Société a encouru annuellement des pertes pour atteindre un déficit d'opérations accumulé de 446,6 millions $ au 31 décembre 1982. Tenant compte d'un surplus d'apport de 51,8 millions $ provenant de subventions et d'aides des gouvernements, le déficit net s'élève à 394,8 millions $.

Au 31 décembre 1982, son fonds de roulement était déficitaire de 121,8 millions $.

À mon avis, le placement de 603,5 millions $ du gouvernement dans Sidbec au 31 mars 1983 a subi une baisse substantielle de valeur qui n'est pas reflétée aux livres du gouvernement.

- **Société d'aménagement de l'Outaouais**

Les avances à cette Société s'élevaient à 35,1 millions $ au 31 mars 1983 auxquelles s'ajoutaient des intérêts échus à recevoir de 21,9 millions $. Malgré des subventions annuelles reçues du gouvernement, le déficit net accumulé de la Société est passé de 4,5 millions $ au 31 mars 1979 à 22,8 millions $ au 31 mars 1983. Le placement dans cette Société a subi, à mon avis, une baisse durable de valeur qui n'est pas reflétée aux livres du gouvernement.

À mon avis, la convention comptable relative aux placements du gouvernement dans ses entreprises devrait être modifiée pour tenir compte des baisses durables de valeur.

d. Convention comptable non appropriée concernant l'imputation de la provision annuelle pour créances irrécouvrables

Conformément à une convention comptable en vigueur depuis l'année financière 1980-1981, la variation annuelle de la provision pour créances irrécouvrables, tant sur les comptes à recevoir que sur les prêts et avances, est portée à la dette nette. Les comptes à recevoir et les prêts et avances jugés irrécouvrables et radiés au cours d'une année financière sont portés aux dépenses, sauf ceux pour lesquels une provision a été établie au 31 mars 1980.

En comptabilité d'exercice, lorsqu'une créance est jugée irrécouvrable, on doit créer immédiatement une provision pour cette créance et cette provision doit être imputée aux dépenses de l'année courante; le résultat des opérations est affecté d'autant. Au gouvernement du Québec, la plus grande partie des créances irrécouvrables est constituée de cotisations aux contribuables et de comptes aux mandataires, lesquels sont enregistrés aux livres comme comptes à recevoir et revenus au moment de leur émission; en vertu du principe du rapprochement des revenus et des dépenses, il devient donc nécessaire d'imputer une provision aux dépenses dès que les créances sont jugées irrécouvrables et non pas au moment où elles sont radiées. Comme l'expérience prouve qu'au gouvernement les radiations de créances irrécouvrables se font plusieurs années après l'établissement de la provision, la convention comptable a pour effet de reporter aux dépenses d'années futures une dépense de l'année courante.

À mon avis, la convention comptable de 1980-1981 est non appropriée et le gouvernement devrait imputer aux dépenses budgétaires de l'année, et non pas à la dette nette, le montant porté annuellement à la provision pour créances irrécouvrables. L'effet de cette convention comptable est de sous-évaluer les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de l'année 1982-1983 d'un montant de 109,3 millions $ (1981-1982: 79,5 millions $).

e. Intégralité des états financiers du gouvernement

Tel que mentionné à la note complémentaire 1, les états financiers du gouvernement du Québec comprennent les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et ceux du Fonds des services de santé où sont comptabilisées les opérations de l'administration gouvernementale. Les opérations financières des ministères inscrites au Fonds consolidé du revenu comprennent aussi celles des organismes du gouvernement qui apparaissent à l'Annexe 1 de la note complémentaire dont les revenus ou les frais d'administration y sont crédités ou imputés en tout ou en partie; toutefois, cette annexe exclut les organismes du gouvernement qui bénéficient de subventions à même ce Fonds.

Cependant, les états financiers ne sont pas complets parce qu'ils ne présentent pas l'information financière globale du gouvernement. Depuis quelques années, celui-ci fait de plus en plus appel à des entreprises du gouvernement et fonds spéciaux pour s'acquitter de certaines fonctions particulières. Ces entités présentent des états financiers distincts dans lesquels on retrouve diverses activités financières qui ne sont pas incluses aux états financiers du gouvernement.

À mon avis, le gouvernement devrait considérer un regroupement des comptes de ses entreprises et fonds spéciaux qui faciliterait la compréhension de toutes les opérations financières du gouvernement. La présentation de l'information financière relative à ces entreprises et fonds spéciaux comme partie ou en addition aux états financiers actuels du gouvernement aurait pour avantage d'améliorer l'ensemble de l'information financière présentée aux Comptes publics.

Dans la partie de mon Rapport annuel 1982-1983 à l'Assemblée nationale portant sur les états financiers du gouvernement du Québec, on trouvera des renseignements et des commentaires supplémentaires.

Le vérificateur général du Québec,

RHÉAL CHATELAIN, c.a.

Québec, le 22 novembre 1983

ANNEXE II

RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

REVENUS PAR MINISTÈRE ET PAR SOURCE

Année financière terminée le 31 mars 1983
(milliers $)

	Impôts sur le revenu et les biens	Taxes à la consommation	Droits et permis
Affaires culturelles			194
Affaires intergouvernementales			
Affaires municipales			
Affaires sociales			343
Agriculture, Pêcheries et Alimentation			302
Assemblée nationale			
Commerce extérieur			
Commission administrative du régime de retraite			
Communautés culturelles et Immigration			
Communications			1 314
Conseil exécutif			1
Conseil du trésor			
Éducation			
Énergie et Ressources			84 519
Environnement			102
Finances	1 337 141		
Fonction publique			
Habitation et Protection du consommateur			9 112
Industrie, Commerce et Tourisme			1 191
Institutions financières et Coopératives			9 358
Justice			7 097
Loisir, Chasse et Pêche			12 396
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu			5 953
Revenu	7 254 621	3 747 080	109 996
Transports			285 418
Travail			
Travaux publics et Approvisionnement			
	8 591 762	3 747 080	527 296

Revenus divers	Transferts des sociétés d'État	Transferts du gouvernement du Canada	Total 1983	Total 1982
491		393	1 078	1 080
281		1 585	1 866	3 786
1 783		24 044	25 827	53 757
4 083		3 868	8 294	21 136
15 833		6 560	22 695	18 509
895			895	908
6			6	
1 388			1 388	1 240
13		1 078	1 091	1 091
1 360			2 674	5 126
5 601		71 057	76 659	84 106
4 269			4 269	4
12 092		27 607	39 699	35 222
23 444		34	107 997	140 888
808		2 592	3 502	5 486
70 022	444 000	4 863 130	6 714 293	5 881 635
2 997			2 997	2 837
1 052		97 927	108 091	78 046
3 512			4 703	25 831
4 376			13 734	12 538
79 319		9 835	96 251	79 740
17 357			29 753	27 161
31 074		144 186	181 213	171 007
244 525			11 356 222	10 531 423
67 731		38 405	391 554	275 213
10			10	11
13 505			13 505	13 793
607 827	444 000	5 292 301	19 210 266	17 471 574

DÉPENSES PAR MINISTÈRE ET PAR PROGRAMME

Année financière terminée le 31 mars 1983
(milliers $)

	1983	1982
Affaires culturelles		
1. Livres et autres imprimés	28 862	22 689
2. Sauvegarde et mise en valeur des biens culturels	22 305	18 073
3. Gestion interne et soutien	12 864	7 676
4. Arts de l'environnement visuel	14 854	14 597
5. Arts d'interprétation	36 057	39 265
6. Cinéma	5 846	5 920
	120 788	108 220
Affaires intergouvernementales		
1. Affaires canadiennes	4 075	3 795
2. Affaires internationales	34 072	33 153
3. Office franco-québécois pour la jeunesse	2 021	1 909
4. Gestion interne et soutien	6 346	5 919
	46 514	44 776
Affaires municipales		
1. Aménagement du territoire municipal	13 657	7 070
2. Aide et surveillance administratives et financières	73 797	100 375
3. Évaluation foncière	256 640	224 587
4. Administration générale	5 836	5 444
5. Aide institutionnelle et restructuration du territoire	9 043	8 210
6. Aide financière à la construction de réseaux d'aqueducs et d'égouts	56 017	56 949
7. Aide finanière à la Société d'aménagement de l'Outaouais	4 633	4 200
8. Sécurité-incendie	2 286	3 889
	421 909	410 724

Affaires sociales

1.	Services en centres locaux de services communautaires	195 222	172 609
2.	Soutien des organismes bénévoles	11 022	5 411
3.	Services en centrres hospitaliers	3 709 466	3 174 083
4.	Services en centres de services sociaux	276 576	251 662
5.	Services en centres d'hébergement	383 386	356 262
6.	Services en centres de réadaptation	508 192	488 595
7.	Coordination de la recherche	21 341	18 417
8.	Coordination régionale et nationale	42 031	33 643
9.	Direction et gestion	46 991	43 559
		5 194 227	4 544 241

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

1.	Planification, recherche et enseignement	25 553	22 761
2.	Financement aricole	134 168	98 396
3.	Aide à la production agricole	115 630	121 405
4.	Assurances agricoles	45 465	28 193
5.	Commercialisation des produits agro-alimentaires	37 689	42 535
6.	Régie des marchés agricoles du Québec	1 488	1 412
7.	Gestion du territoire agricole	25 732	23 838
8.	Gestion interne et soutien	15 400	16 635
9.	Régie des grains	586	192
10.	Développement des pêches maritimes	20 311	18 565
		422 022	373 932

Assemblée nationale

1.	Services statutaires et de soutien politique	18 955	17 493
2.	Services parlementaires	7 931	7 099
3.	Médias	4 329	3 797
4.	Gestion interne et soutien	7 119	6 848
5.	Protecteur du citoyen	1 251	1 118
6.	Vérificateur général	6 206	5 504
		45 791	41 859

Commerce extérieur

1.	Développement du commerce extérieur	4 783	2 129

Commission administrative du régime de retraite

1.	Régimes de retraite et assurance collective sur la vie des fonctionnaires ou employés publics	248 391	236 174
2.	Régime de retraite des enseignants	359 975	321 998
		608 366	558 172

Communautés culturelles et Immigration

1.	Communautés culturelles et immigration	23 801	21 270
2.	Charte de la langue française	11 226	10 745
		35 027	32 015

Communications

1.	Gestion interne et soutien	3 767	3 708
2.	Information et publications gouvernementales	30 496	28 029
3.	Bureau central de l'informatique	13 233	11 523
4.	Réseaux et équipements gouvernementaux de communication	49 336	44 961
5.	Développement des communications et des politiques	5 476	5 457
6.	Régie des services publics	2 013	1 856
7.	Société de radio-télévision du Québec	50 361	43 937
8.	Commission d'accès à l'information	38	
		154 720	139 471

Conseil exécutif

1.	Bureau du lieutenant-gouverneur	469	435
2.	Administration des élections et financement des partis politiques	10 291	29 907

3.	Organismes-conseils auprès du Premier Ministre et du Conseil exécutif	25 352	26 385
4.	Coordination du développement économique et régional et interventions de développement régional	18 490	11 546
5.	Planification économique et régionale, consultation et administration de l'O.P.D.Q.	9 024	8 227
6.	Consultation des agents socio-économiques	517	501
7.	Promotion du droit et du statut de la femme	2 354	2 315
8.	Direction et gestion de l'Office des personnes handicapées du Québec	22 585	19 401
9.	Analyse économique et services statistiques	7 965	8 245
10.	Aide financière à l'Institut québécois de recherche sur la culture	1 800	1 650
11.	Direction et gestion de l'Office des services de garde à l'enfance	40 363	31 690
		139 210	140 302

Conseil du trésor

1.	Gestion budgétaire et politique administrative	9 279	7 299

Éducation

1.	Administration générale	59 244	53 588
2.	Administration des réseaux	51 569	45 911
3.	Aide financière aux étudiants	159 231	135 974
4.	Enseignement primaire et secondaire public	3 712 393	3 700 366
5.	Enseignement collégial public	749 903	712 808
6.	Enseignement universitaire	959 104	906 532
7.	Formation des adultes	152 255	147 980
8.	Enseignement privé	227 637	213 223
9.	Fonds pour la formation de chercheurs et action concertée	27 925	24 397
10.	Organisation et réglementation des professions	2 137	1 935
11.	Charte de la langue française	7 534	7 645
		6 108 932	5 950 359

Énergie et Ressources

1.	Connaissance de la forêt	7 143	6 724
2.	Amélioration de la forêt	31 846	24 531
3.	Protection de la forêt	29 257	23 347
4.	Utilisation de la forêt	62 806	58 605
5.	Gestion interne et soutien	17 994	17 061
6.	Financement forestier	3 499	3 521
7.	Développement de l'industrie forestière	19 102	48 001
8.	Connaissance géographique du territoire	13 688	13 700
9.	Gestion des terres publiques	8 313	6 775
10.	Exploration géologique et minérale	16 018	14 006
11.	Exploitation et développement dans le secteur de l'industrie minière	16 622	17 721
12.	Recherche minérale	5 677	5 049
13.	Régie de l'électricité et du gaz	2 716	2 536
14.	Études, recherches et interventions concernant l'énergie	14 664	12 988
		249 345	254 565

Environnement

1.	Protection du milieu	9 965	8 977
2.	Amélioration du milieu ambiant	79 965	60 189
3.	Connaissance	11 016	10 712
4.	Gestion interne et soutien	10 433	9 959
		111 379	89 837

Finances

1.	Études des politiques économiques et fiscales	2 197	2 059
2.	Gestion de la caisse et de la dette publique	1 939 296	1 687 335
3.	Comptabilité gouvernementale	19 586	19 233
4.	Fonds de suppléance		
5.	Gestion interne et soutien	2 626	2 505
6.	Curatelle publique	2 097	2 720
		1 965 802	1 713 852

Fonction publique

1.	Gestion du personnel de la fonction publique	15 713	14 057
2.	Contributions du gouvernement à titre d'employeur	122 412	111 049
3.	Commission de la fonction publique	1 534	1 553
4.	Office de recrutement et de la sélection du personnel	6 382	6 551
		146 041	133 210

Habitation et Protection du consommateur

1.	Administration	1 472	597
2.	Société d'habitation du Québec	214 926	172 839
3.	Conciliation entre locataires et propriétaires	10 997	10 161
4.	Protection du consommateur	8 489	7 863
5.	Qualification professionnelle des entrepreneurs en construction	3 605	3 246
6.	Contrôle et surveillance du développement des entreprises	87	42
7.	Direction et gestion	647	623
8.	Sécurité dans les bâtiments et dans les lieux publics	6 916	6 701
		247 139	202 072

Industrie, Commerce et Tourisme

1.	Gestion interne et soutien	7 418	7 181
2.	Société de développement industriel du Québec	58 889	55 382
3.	Développement de l'industrie manufacturière et commercialisation des produits	47 451	46 223
4.	Centre de recherche industrielle du Québec	13 000	7 500
5.	Formation professionnelle	11 850	11 448
6.	Promotion et développement de l'industrie touristique	19 349	14 508
		157 957	142 242

Institutions financières et Coopératives

1. Contrôle et surveillance du développement des entreprises	5 744	5 193
2. Contrôle, surveillance et développement des institutions financières	6 733	6 434
3. Gestion interne et soutien	5 320	5 262
	17 797	16 889

Justice

1. Formulation de jugements	23 607	22 465
2. Soutien administratif à l'activité judiciaire	62 998	59 645
3. Enquêtes et expertises scientifiques pour fins judiciaires	4 914	4 853
4. Protection des droits et libertés de la personne	5 683	5 161
5. Aide aux justiciables	51 360	47 809
6. Administration	19 660	16 442
7. Enregistrement officiel	12 434	12 012
8. Contrôle des permis d'alcool	4 422	4 463
9. Garde des détenus et réinsertion sociale des délinquants	93 072	81 826
10. Services juridiques du gouvernement	16 540	15 740
11. Affaires législatives	6 346	5 258
12. Contentieux criminel	12 375	11 813
13. Coordination des activités de la sécurité publique	7 418	6 661
14. Normalisation et surveillance de l'exercice des fonctions de police	3 088	2 773
15. Sûreté du Québec	259 296	245 600
16. Protection civile	6 792	8 687
17. Indemnisation des victimes d'actes criminels	11 592	9 497
	601 597	560 705

Loisir, Chasse et Pêche

1. Gestion des ressources fauniques	39 214	34 673
2. Activités de promotion, d'éducation et de récréation en milieu naturel	58 756	53 038

3.	Implantation d'équipements et aménagement de sites de plein air	24 010	15 221
4.	Soutien au loisir socio-culturel	9 007	9 941
5.	Soutien aux municipalités et aux organismes locaux et régionaux de loisir	25 373	31 987
6.	Gestion interne et soutien	27 054	24 409
7.	Promotion de l'activité physique et du sport	15 216	16 537
8.	Régie de la sécurité dans les sports	951	613
9.	Régie des installations olympiques	6 700	5 200
		206 281	191 619

Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu

1.	Relations et normes de travail	5 168	5 353
2.	Aide financière à la Commission de la santé et de la sécurité du travail	13 851	16 220
3.	Formation professionnelle et protection de l'emploi	23 171	20 748
4.	Création d'emplois		
5.	Soutien du revenu familial	186 465	185 247
6.	Allocations de maternité	8 994	9 240
7.	Prestations d'aide sociale	1 518 710	1 199 969
8.	Assistance-maladie	83 201	69 933
9.	Sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	8 653	6 750
10.	Recherche et planification en matière de travail, de main-d'oeuvre et de sécurité du revenu	4 144	3 581
11.	Administration des programmes de main-d'oeuvre et de sécurité du revenu	170 432	124 177
12.	Direction et gestion	18 637	16 955
13.	Direction et gestion de la Commission des affaires sociales	3 409	3 059
14.	Sécurité dans les bâtiments et dans les lieux publics	13 835	13 649
		2 058 670	1 674 881

Régie de l'assurance-maladie du Québec

1.	Régime d'assurance-maladie	1 162 620	1 173 436

Revenu

1.	Administration fiscale	189 981	174 242
2.	Supplément au revenu de travail et administration de logirente	20 387	19 214
3.	Remboursements à certains travailleurs autonomes d'une partie de leurs contributions au régime de rentes du Québec	805	1 076
4.	Contrôle des jeux de hasard et des courses	2 722	2 111
5.	Aide financière à l'industrie des courses de chevaux	7 639	4 146
		221 534	200 789

Transports

1.	Systèmes de transports terrestres	350 079	248 754
2.	Contrôle des lois et des règlements de transport	6 481	6 712
3.	Construction du réseau routier	365 237	430 275
4.	Conservation du réseau routier	414 565	362 484
5.	Gestion interne et soutien	46 973	33 498
6.	Commission des transports du Québec	8 389	7 931
7.	Transports maritime et aérien	28 381	30 084
8.	Transport aérien gouvernemental	15 311	16 323
9.	Transport scolaire	253 229	224 884
		1 488 645	1 360 945

Travail

1.	Relations et normes de travail	2 246	1 811
2.	Aide financière à la Commission de la santé et de la sécurité du travail	6 438	7 808
3.	Formation professionnelle et protection de l'emploi	1 531	1 369
4.	Recherche et planification en matière de travail, de main-d'oeuvre et de sécurité du revenu	762	772
5.	Direction et gestion	327	297
		11 304	12 057

Travaux publics et Approvisionnement

1. Allocation de l'espace et de l'équipement	174 880	160 514
2. Exploitation des immeubles	114 222	107 163
3. Approvisionnement	4 896	4 573
4. Gestion interne et soutien	7 619	6 959
	301 617	279 209
Total des dépenses par ministère et par programme	22 259 296	20 359 807

ANNEXE III

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

L.R.Q., CHAPITRE A-6

SECTIONS VIII ET IX

ANNEXE III

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE
L.R.Q., CHAPITRE A-6

SECTION VIII

COMPTES PUBLICS

70. Les Comptes publics sont préparés au ministère des Finances aussitôt que possible après l'expiration de chaque année financière, dans la forme prescrite par le ministre.

Ils sont préparés dans la monnaie du Canada.

71. Les Comptes publics contiennent:

a) un état, certifié par le vérificateur général, de l'actif et du passif ainsi que des revenus et dépenses du Québec au cours de l'année financière;

b) la situation du Fonds consolidé du revenu ainsi que des dépôts et fonds spéciaux qu'administre le gouvernement;

c) un rapport des opérations financières faites pendant l'année;

d) un état des crédits permanents et annuels et des mandats spéciaux pour l'année ainsi que des sommes dépensées à l'égard de chaque crédit et de chaque mandat spécial; et

e) les autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière du Québec.

72. Le ministre présente les Comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si la Législature ne siège pas, au plus tard le quinzième jour au cours duquel elle siège par la suite.

SECTION IX

VÉRIFICATION DES COMPTES

1. - Vérificateur général

73. L'Assemblée nationale nomme, sur proposition du premier ministre, une personne appelée "vérificateur général" et fixe son traitement.

Une telle nomination doit, pour être valide, avoir été approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Il ne peut être destitué que par une résolution approuvée par les deux tiers de ses membres.

La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans; nonobstant l'expiration de son mandat, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il ait été nommé de nouveau ou remplacé.

74. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale.

Il en est de même du vérificateur général adjoint ainsi que des autres fonctionnaires et employés du vérificateur général; ceux-ci sont nommés et rémunérés conformément à la loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1).

Le vérificateur général exerce, à l'égard de ces fonctionnaires et employés, les pouvoirs que ladite loi sur la fonction publique attribue à un dirigeant d'organisme.

75. Le vérificateur général a droit de prendre communication des dossiers, documents et registres concernant les comptes de chaque ministère ainsi que de chaque organisme dont il est, en vertu de la loi, chargé de vérifier les comptes.

Il a aussi droit d'exiger de tout membre de la fonction publique ainsi que de tout fonctionnaire ou employé d'un organisme visé au premier alinéa les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires pour le fidèle accomplissement de ses fonctions.

76. Le vérificateur général doit exiger que chacun de ses fonctionnaires ou employés chargé d'examiner les dossiers, documents ou registres d'un ministère ou organisme, dont il est, en vertu de la loi, chargé de vérifier les comptes observe les règles de discrétion applicables aux fonctionnaires et employés de ce ministère ou organisme et prête serment ou fasse l'affirmation de discrétion prévue à l'annexe B de la loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1).

2. - Vérification et rapports

77. Le vérificateur général doit vérifier les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu. Il doit indiquer si, à son avis,

a) les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable;

b) on a pertinemment rendu compte de tous deniers publics, et si les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu;

c) les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles la Législature les avait affectées, et les dépenses faites de la façon autorisée.

78. Le vérificateur général doit, chaque année, remettre au ministre le résultat de sa vérification et indiquer toute irrégularité qu'il a constatée et qui, d'après lui, mérite d'être signalée.

79. Le ministre soumet le Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si la Législature ne siège pas, au plus tard le quinzième jour au cours duquel elle siège par la suite.

80. Aucune action civile ne peut être intentée en raison ou en conséquence de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

81. Le vérificateur général doit faire enquête et rapport, chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande, sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général.

82. Un fonctionnaire nommé par le Conseil du trésor doit vérifier les comptes relatifs au vérificateur général et les certifier à l'Assemblée nationale d'après le résultat de cet examen.

3. - Comptes rendus par les institutions subventionnées

83. Chaque établissement, institution ou association qui reçoit une subvention du gouvernement doit, chaque année, dans les quatre mois qui suivent la clôture de son année financière, transmettre au Conseil du trésor un rapport financier vérifié par un comptable public et comprenant son bilan, son compte de revenus et dépenses ainsi qu'un état détaillé de l'utilisation de la subvention.

Chaque établissement, institution ou association visé à l'alinéa précédent est tenu de permettre au vérificateur général ou à toute personne autorisée par lui d'y avoir accès, d'examiner les registres, les dossiers et les comptes relatifs à l'utilisation de toute subvention du gouvernement, d'en prendre note ou copie et d'interroger sous serment toute personne à ce sujet.

84. Le Conseil du trésor peut, par règlement publié dans la Gazette officielle du Québec:

a) dispenser, en raison du montant de la subvention ou dans des cas particuliers, certaines catégories d'établissements, d'institutions ou d'associations de l'obligation de transmettre le rapport visé à l'article 83;

b) décréter qu'un rapport produit en vertu d'autres dispositions tient lieu de celui qui est requis par l'article 83;

c) prescrire à quels ministères les rapports visés à l'article 83 doivent être remis pour être transmis au Conseil du trésor.

85. Quiconque omet de se conformer à l'article 83 ou à un règlement fait en vertu de l'article 84 est coupable d'une infraction et passible, sur poursuite sommaire, d'une amende de cent dollars.

Tout administrateur ou fonctionnaire d'un établissement ou d'une institution ou association qui participe à l'infraction visée au présent article est coupable de cette infraction et passible de la même peine.

ANNEXE IV

RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT "LES COMMISSIONS DES COMPTES PUBLICS ET LES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS - UNE PLUS GRANDE IMPUTABILITÉ" (Publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée)

ANNEXE IV

RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT "LES COMMISSIONS DES COMPTES PUBLICS ET LES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS - UNE PLUS GRANDE IMPUTABILITÉ" (publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée)

Liste des recommandations

Suite à notre étude, nous ...[les auteurs du rapport]... recommandons que:

1. Chaque commission des comptes publics élabore et soutienne une déclaration écrite officielle qui définisse clairement le rôle et les attributions de la commission.

2. La déclaration écrite du rôle et des attributions contienne une déclaration générale de l'objet ainsi qu'une liste des questions que la commission doit étudier, évaluer et sur lesquelles elle doit faire rapport à la Législature, et la direction doit prendre les mesures nécessaires. Ceci comprend:

   - la fiabilité et l'exactitude des renseignements contenus dans les Comptes publics afin de donner un aperçu juste et fidèle des activités et des opérations financières;

   - la perception des taxes et autres sommes dues et que celles-ci soient bien comptabilisées;

   - le respect des limites par la Législature pour les dépenses et les buts pour lesquels elles ont été autorisées;

   - la convenance des garanties qui empêchent la perte, le gaspillage et le détournement des biens;

   - le respect de l'économie dans l'acquisition de biens et de services;

- le respect de l'efficience dans les activités;

- l'efficacité des programmes à atteindre leurs buts déterminés.

3. Une disposition soit prise afin que les Comptes publics et le Rapport du vérificateur soient automatiquement et de façon permanente renvoyés à la Commission des comptes publics dès qu'ils deviennent disponibles.

4. Les commissions des comptes publics deviennent conscientes de la possibilité qu'elles ont d'enquêter sur toute question qui relève de leur compétence.

5. Les ministres ne soient appelés à témoigner devant les commissions des comptes publics que s'ils sont impliqués dans les décisions faisant l'objet d'un examen.

6. Les présidents des commissions des comptes publics expliquent aux témoins leur position légale par rapport à des poursuites éventuelles que pourrait entraîner leur témoignage.

7. Des dispositions soient prises afin de permettre aux commissions des comptes publics de se réunir, que la Chambre siège ou non.

8. Le nombre de membres des commissions des comptes publics soit entre 5 et 11.

9. Les commissions des comptes publics soient nommées pour toute la durée de la Législature et non pour une session seulement.

10. Les présidents des commissions des comptes publics soient membres de l'Opposition.

11. Le président joue un rôle important dans tous les aspects du travail de la Commission et participe à l'interrogation des témoins et aux autres délibérations de la Commission.

12. Les présidents des commissions des comptes publics soient nommés pour toute la durée de la Législature ou jusqu'à leur remplacement.

13. Les commissions élisent un vice-président qui soit membre du parti au pouvoir.

14. Les commissions des comptes publics importantes nomment un Comité de direction pour planifier le travail et présenter les ébauches des rapports de la Commission.

15. Les ministres ne soient pas nommés membres des commissions des comptes publics.

16. Un greffier qui donne priorité à ces fonctions soit assigné au service de la Commission des comptes publics.

17. Une aide pour la recherche soit fournie aux commissions des comptes publics.

18. Une attention particulière soit portée à la rémunération des membres des commissions des comptes publics pour leur présence aux réunions tenues alors que la Législature n'est pas en session.

19. Une attention particulière soit portée à une compensation financière adéquate pour le travail et les responsabilités supplémentaires assumés par le président des commissions des comptes publics.

20. Toutes les réunions de commissions des comptes publics consacrées à l'audition de témoignages soient ouvertes à la presse et au public, sauf lorsqu'un témoignage d'une nature particulièrement délicate doit être présenté.

21. Les réunions visant la planification du travail futur, les séances d'information des membres, la revue du déroulement des travaux et la rédaction des ébauches de rapports soient tenues à huis clos.

22. Les commissions des comptes publics planifient, en termes généraux, au début de chaque session, le travail qui doit être fait et préparent des ordres du jour officiels qui sont distribués au public au moins une semaine avant chaque réunion.

23. Les commissions prennent les mesures nécessaires pour que les membres reçoivent le matériel d'information adéquat avant les audiences et, si cela s'avère nécessaire, prévoient le temps requis pour le revoir.

24. Une transcription mot à mot des audiences de la Commission des comptes publics soit effectuée et publiée rapidement.

25. Les commissions conservent des procès-verbaux succincts et officiels des audiences.

26. Les commissions des comptes publics aient à leur disposition un lieu de réunion adéquat, avec des installations appropriées.

27. Les commissions des comptes publics doivent prévoir suffisamment de réunions régulières pour remplir leurs fonctions.

28. Des dispositions soient prises pour permettre aux législateurs qui ne sont pas membres des commissions des comptes publics d'assister aux réunions et de participer à l'interrogatoire des témoins, mais non de voter.

29. Des procédés d'interrogation des témoins soient adoptés, qui permettent de poursuivre jusqu'au bout les méthodes d'interrogation productives et donnent à tous les membres la possibilité de participer.

30. Les commissions des comptes publics se penchent sur des questions importantes de gestion et d'administration financière plutôt que sur des activités individuelles isolées et sans importance.

31. Les commissions des comptes publics préparent, au moins une fois par année, des rapports étoffés contenant un résumé des constatations, un énoncé des conclusions et des recommandations sur les mesures correctives que le gouvernement doit prendre.

32. Autant que possible, les rapports de la Commission des comptes publics soient le résultat du consensus de tous les membres de la Commission.

33. Les législatures consacrent du temps à discuter du rapport de la Commission des comptes publics au moins une fois par année.

34. Les commissions des comptes publics adoptent un procédé efficace afin de s'assurer que l'administration a donné suite à leurs recommandations.

35. La Législature oblige les vérificateurs à exprimer leur opinion sur les états financiers et les conventions comptables sur lesquelles ils s'appuient.

36. La loi spécifie que les vérificateurs ont la responsabilité de faire rapport sur la suffisance des renseignements fournis à la Législature dans le Budget des dépenses et les Comptes publics.

37. La législation qui établit le mandat des vérificateurs stipule que ceux-ci doivent examiner et faire rapport sur des questions de l'optimisation des ressources, y compris une attention à l'économie et à l'efficience des opérations ainsi qu'aux procédés d'évaluation de l'efficacité des programmes à atteindre leurs objectifs et aux procédés employés pour en faire rapport.

38. La législation prévoie que les vérificateurs acceptent des missions spéciales de la Législature, à condition que ces missions n'aient priorité sur les autres attributions assignées en vertu de la loi.

39. La législation prévoie que les vérificateurs acceptent que le gouvernement leur demande d'effectuer des vérifications seulement si, à leur avis, un tel travail ne les empêche pas d'accomplir convenablement leurs fonctions régulières.

40. Les vérificateurs n'aient aucune responsabilité dans la gestion financière du gouvernement, y compris la vérification préalable des dépenses.

41. La Législature prévoie une clause qui traite spécifiquement de la confidentialité des feuilles de travail du vérificateur.

42. Les vérificateurs reçoivent l'autorisation légale d'obtenir, des organismes du gouvernement ou de leurs vérificateurs, tous les renseignements et tous les documents dont ils ont besoin et d'effectuer tout autre examen qu'ils jugent nécessaire.

43. En autant que l'on fasse un effort pour compléter plus tôt les états financiers du gouvernement, les vérificateurs visent à compléter leur rapport annuel dans les six mois qui suivent la fin de l'année financière et qu'ils fassent incorporer dans les Comptes publics leur opinion et commentaires sur les états financiers.

44. Les rapports annuels des vérificateurs soient distribués aux membres de la Législature et au public dès qu'ils sont terminés, qu'ils aient été déposés à la Chambre ou non.

45. Le rapport annuel du vérificateur soit remis au président de la Chambre, qui le déposera à la Législature le plus tôt possible.

46. Lorsque c'est possible et approprié, le rapport de vérification doit contenir la réponse des organismes vérifiés jointe aux commentaires et recommandations du vérificateur.

47. La législation prévoie que les vérificateurs ne soient pas obligés de signaler dans leur rapport des sujets qui, d'après eux, sont sans importance.

48. Les vérificateurs fassent le suivi des recommandations énoncées dans leurs rapports et s'assurent que les commentaires soient communiqués à la Commission des comptes publics.

49. Des dispositions légales soient prises afin que les vérificateurs puissent faire un rapport spécial à la Législature sur des questions urgentes et importantes.

50. La législation établisse clairement le vérificateur comme agent de la Législature.

51. Un processus impartial et rigoureux de recherche soit utilisé pour doter le poste de vérificateur.

52. Des moyens soient pris pour assurer que la personne nommée au poste de vérificateur ait l'appui du gouvernement et des membres de l'Opposition à la Législature.

53. Des dispositions légales soient prises pour combler temporairement le poste vacant de vérificateur et que ces dispositions comprennent des garanties destinées à empêcher les nominations intérimaires de s'éterniser.

54. Les vérificateurs soient nommés pour un mandat fixe, non renouvelable, d'une durée maximale de dix ans.

55. Le salaire du vérificateur soit lié en loi à celui des fonctionnaires supérieurs.

56. Il y ait une disposition afin qu'un groupe représentatif des législateurs fasse l'examen du budget du vérificateur avant qu'il ne soit soumis à l'approbation de la Chambre.

57. Il y ait dans la législation une disposition qui permette aux vérificateurs de présenter un rapport spécial à la Législature, s'ils jugent que les ressources allouées pour le fonctionnement de leurs activités sont inadéquates.

58. Le vérificateur soit suffisamment indépendant des contrôles centraux pour garantir qu'il puisse organiser, doter et gérer son bureau et obtenir les services d'experts de l'extérieur comme bon lui semble, dans les limites de son budget et des dispositions de la législation destinée à protéger les droits des fonctionnaires.

59. Une disposition légale soit prise afin d'assurer que soit effectuée la vérification du bureau de vérification par un vérificateur compétent qui ne travaille pas pour le gouvernement. Les résultats doivent être remis à la Législature.

60. Une législation distincte soit promulguée, qui régisse le vérificateur et le bureau de vérification.

61. Une commission de représentants supérieurs de tous les partis reconnus à la Chambre, comprenant au moins un ministre, soit mise sur pied afin d'approuver le budget du vérificateur avant de le déposer en Chambre, de nommer et examiner les rapports du vérificateur des livres et comptes du vérificateur et d'effectuer d'autres travaux liés aux activités du bureau de vérification lorsque cela s'impose.

62. Les commissions des comptes publics se réservent un certain temps pour se familiariser avec la nature du travail et des responsabilités du bureau de la vérification dans le cadre de l'administration financière du gouvernement.

63. Les vérificateurs et(ou) les membres du personnel de vérification assistent à toutes les audiences des commissions des comptes publics à titre de conseillers techniques.

64. Les commissions des comptes publics aient recours aux conseils des vérificateurs pour la préparation de leur ordre du jour et de leur rapport et qu'ils aient recours à leurs services pour les séances d'information qui précèdent leurs délibérations.

65. Les vérificateurs discutent de la présentation générale et du style de leur rapport avec la Commission des comptes publics.

66. Les vérificateurs rédigent leur rapport en tenant compte des besoins de la Commission.

67. Les vérificateurs étudient la possibilité de publier des rapports distincts sur les résultats des études spéciales ou des vérifications intégrées au fur et à mesure qu'elles sont terminées.

68. La Commission des comptes publics ait le pouvoir de demander aux vérificateurs, par résolution, d'effectuer des examens particuliers, dans la mesure où ces tâches n'occasionnent pas d'interférences indues avec les fonctions ordinaires du bureau de la vérification.

69. Les commissions des comptes publics examinent avec les vérificateurs la façon la plus appropriée de recourir aux services du bureau de la vérification pour assurer le suivi des recommandations de la Commission.

ANNEXE V

DÉCLARATION DE LIMA
SUR LES LIGNES DIRECTRICES
DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

ANNEXE V

DÉCLARATION DE LIMA SUR LES LIGNES DIRECTRICES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Préambule

- Attendu que l'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des fonds publics et à l'efficacité des décisions des autorités compétentes;

- attendu qu'il est indispensable, pour atteindre cet objectif, que chaque État possède une Institution supérieure de contrôle des finances publiques dont l'indépendance est garantie par un texte de loi;

- attendu que ces institutions sont d'autant plus nécessaires que l'État a étendu ses activités aux secteurs social et économique, débordant ainsi le cadre financier traditionnel;

- attendu que les objectifs spécifiques du contrôle des finances publiques, c'est-à-dire l'utilisation appropriée et efficace des fonds publics, la recherche d'une gestion financière rigoureuse, la régularité de l'action administrative et l'information des pouvoirs publics et de la population par la publication de rapports objectifs, sont nécessaires à la stabilité et au développement des États tout en respectant les objectifs des Nations Unies;

- attendu que les assemblées plénières, au cours de précédents congrès internationaux des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ont adopté des résolutions dont la diffusion a été approuvée par tous les pays membres;

le IXe Congrès de l'INTOSAI, ...[l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques]... réuni à Lima, est d'avis:

- de publier et de diffuser le document intitulé "Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques".

I. Généralités

Section 1. But du contrôle

L'institution du contrôle est immanente à l'administration des finances publiques laquelle constitue une gestion fiduciaire. Le contrôle des finances publiques n'est pas une fin en soi mais il est un élément indispensable d'un système qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature à l'avenir.

Section 2. Contrôle a priori et contrôle a posteriori

1. Le contrôle a priori est une vérification avant le fait des actes administratifs ou financiers; le contrôle a posteriori est une vérification après le fait.

2. Un contrôle a priori efficace est indispensable à la saine administration des finances publiques, des fonds confiés à l'État. Ce contrôle peut être exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques ou par d'autres organismes de contrôle.

3. Le contrôle a priori exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques offre l'avantage de pouvoir prévenir la perpétration d'actes préjudiciables mais, par contre, a le désavantage de créer un volume de travail excessif et une certaine confusion quant aux responsabilités prévues par le droit public. Le contrôle a posteriori exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques permet de souligner la responsabilité des parties en cause, d'obtenir réparation pour les préjudices subis et peut empêcher la répétition des infractions commises.

4. Une Institution supérieure de contrôle des finances publiques effectuera un contrôle a priori selon la situation législative, les conditions et les exigences propres à chaque pays. Le contrôle a posteriori est une tâche indispensable pour toute Institution supérieure de contrôle des finances publiques peu importe qu'elle effectue ou non un contrôle a priori.

Section 3. **Contrôle interne et externe**

1. Chaque organisme ou institution possède son service de contrôle interne alors que les services de contrôle externe ne font pas partie de la structure organisationnelle des institutions à vérifier. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont donc des services de contrôle externe.

2. Le service de contrôle interne relève donc nécessairement de la direction de l'organisme au sein duquel il a été établi. Néanmoins, au sein de la structure organisationnelle à laquelle il s'intègre, il doit pouvoir jouir d'une indépendance fonctionnelle et organisationnelle la plus grande possible.

3. En tant que service de contrôle externe, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques a pour tâche d'examiner l'efficacité du service de contrôle interne. Si le service de contrôle interne est jugé efficace, il faudra s'efforcer, sans restreindre le droit de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'effectuer un contrôle d'ensemble, d'établir un partage ou une répartition des tâches les mieux appropriés et de préciser la collaboration qui doit exister entre l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et le service de contrôle interne.

Section 4. **Contrôle formel et contrôle des performances**

1. Traditionnellement, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont pour tâche de contrôler la conformité aux lois et la régularité de la gestion financière et la comptabilité.

2. En plus de ce genre de contrôle, dont l'importance et le sens sont clairs, il existe un autre genre de contrôle visant à mesurer la performance, l'efficacité, le souci d'économie et l'efficience de l'administration publique. Ce contrôle porte non seulement sur des aspects particuliers de la gestion mais également sur les activités globales de gestion, y compris les systèmes d'organisation et d'administration.

3. Les objectifs de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques - conformité aux lois, régularité, efficience, efficacité et souci d'économie dans la gestion financière - ont tous, fondamentalement, la même importance; il appartient à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'établir l'importance relative à chacun.

II. Indépendance

Section 5. Indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent assumer leur rôle de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures.

2. Bien que les institutions de l'État ne peuvent être absolument indépendantes de celui-ci puisqu'elles en font partie, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir jouir de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

3. L'établissement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi. En particulier, un tribunal suprême doit assurer une protection juridique contre toute entrave à l'indépendance et au pouvoir de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Section 6. Indépendance des membres et des cadres des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques est indissolublement liée à celle de ses membres. Les membres sont les personnes qui ont à prendre les décisions au nom de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et qui doivent, de par leur propre responsabilité, rendre compte de ces décisions à des tiers, donc les membres d'un organisme collectif ayant droit de décision ou le chef d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques lorsque la direction de cette dernière est confiée à une seule personne.

2. L'indépendance des membres doit également être garantie par la Constitution. En particulier, les procédures de révocation, qui devraient également être inscrites dans la Constitution, ne doivent pas compromettre l'indépendance des membres. La méthode de nomination et de rappel des membres est fonction de la structure constitutionnelle du pays en cause.

3. En ce qui concerne leur carrière professionnelle, les agents de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être libres de toutes pressions que pourraient exercer les services contrôlés et ne doivent pas être subordonnés à ces services.

Section 7. **Indépendance financière des institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

1. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être dotées des moyens financiers qui leur permettront d'accomplir leur mission.

2. S'il y a lieu, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir demander directement à l'organisme public responsable du budget national les ressources financières dont elles ont besoin.

3. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir utiliser, dans les limites des responsabilités qui leur sont confiées, les fonds qui leur sont attribués dans un poste distinct du budget.

III. Liens avec le Parlement, le gouvernement et l'administration

Section 8. **Liens avec le Parlement**

L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, garantie par la Constitution et par la loi, présuppose également l'octroi d'un droit fort large d'initiative et d'autonomie même si ces institutions sont des mandataires du Parlement et qu'elles effectuent des contrôles en son nom. Les liens devant exister entre l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et le Parlement doivent être spécifiés dans la Constitution de l'État et être déterminés en fonction des conditions et des besoins du pays en question.

Section 9. **Liens avec le gouvernement et l'administration**

L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques contrôle les activités du gouvernement, des autorités administratives et des autres organismes qui en relèvent. Cela ne veut pas dire, cependant, que le gouvernement soit subordonné à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Notamment, le gouvernement assume la responsabilité unique et entière de ses actes et de ses omissions et il ne peut s'en remettre aux travaux de contrôle et aux expertises de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à moins que ces expertises n'aient été rendues sous forme de jugements exécutoires et valides en droit.

IV. Pouvoirs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Section 10. **Pouvoirs d'enquêter**

1. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent avoir accès à tous les registres et à tous les documents concernant la gestion financière et doivent pouvoir demander à l'organisme du service contrôlé, de vive voix ou par écrit, tous les renseignements qu'elles jugent leur être nécessaire.

2. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit pouvoir décider, pour chaque contrôle, s'il est plus utile d'effectuer les travaux de contrôle au siège de l'organisme à contrôler ou au siège de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

3. Les délais régissant la communication à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques des renseignements, des documents et des autres registres, y compris les états de comptes définitifs, doivent être précisés, dans chaque cas, par un texte de loi ou par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Section 11. **Réalisation des constatations de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

1. Les services contrôlés doivent faire connaître leurs commentaires sur les constatations de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques dans les délais habituellement prévus par la loi ou précisés par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et doivent indiquer les mesures prises pour donner suite aux constatations de ce contrôle.

2. Lorsque les constatations de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques ne sont pas formulées à titre de jugements exécutoires et valides en droit, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit avoir le droit de communiquer avec les personnes autorisées à prendre les mesures qui s'imposent et d'exiger des parties en cause qu'elles en acceptent la responsabilité.

Section 12. **Activité en tant qu'experts et autres pouvoirs de consultation**

1. Dans les cas importants, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent mettre leurs connaissances spécialisées à la disposition du Parlement et de l'administration sous forme d'expertises y compris de prises de position sur les lois ou les autres règlements proposés ayant trait à des questions financières. Les autorités administratives seront seules responsables de l'acceptation ou du rejet de l'expertise; en outre, ce complément d'information ne peut faire présumer des constatations futures de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et ne doit pas porter atteinte à l'efficacité de son activité de contrôle.

2. D'autre part, les règlements visant à établir des procédés de comptabilité appropriés et aussi uniformes que possible ne doivent être émis qu'en accord avec l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

V. Méthodes de contrôle, personnel de contrôle, échange international de connaissances

Section 13. Méthodes et procédés de contrôle

1. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques effectuent leurs contrôles conformément aux programmes qu'elles établissent elles-mêmes. Le droit qu'ont certains organes de l'État d'exiger certaines formes de contrôle dans certains cas déterminés demeure.

2. Puisqu'un contrôle peut rarement porter sur tous les éléments à examiner, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques devront, en règle générale, utiliser le contrôle par sondages. Celui-ci doit toutefois se faire selon un modèle donné et doit comporter un nombre suffisant d'éléments permettant de juger la qualité de la gestion et sa conformité aux lois.

3. Les méthodes de contrôle doivent toujours tenir compte de l'évolution des sciences et des techniques ayant trait à la gestion.

4. Il est recommandé de mettre des guides de contrôle interne à la disposition des agents de contrôle.

Section 14. Personnel de contrôle

1. Les membres et les agents de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent posséder la compétence et la probité requises pour réaliser pleinement les tâches qui leur sont confiées.

2. Lors du recrutement du personnel des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il faut d'abord chercher à embaucher des candidats possédant des connaissances et des capacités au-dessus de la moyenne et une expérience professionnelle satisfaisante.

3. Il faut accorder beaucoup d'attention au perfectionnement théorique et pratique de tous les membres et agents de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques sur le plan interne, universitaire et international; ce perfectionnement doit

être appuyé par tous les moyens possibles tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation. Le perfectionnement doit déborder le cadre traditionnel des connaissances en droit, en économie et en comptabilité et doit comporter la connaissance d'autres techniques de gestion d'entreprise y compris l'informatique.

4. Dans le but de se doter d'un personnel de contrôle d'une très grande qualité, les traitements devront être proportionnels aux exigences spéciales que comporte ce genre d'emploi.

5. Lorsque le personnel de contrôle d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques ne peut faire l'étude de certains cas à cause des connaissances professionnelles spéciales requises, l'Institution fait alors appel aux services d'experts indépendants.

Section 15. **Échange international de connaissances**

1. L'échange international des idées et des expériences dans le cadre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques constitue un moyen efficace d'aider les institutions supérieures de contrôle des finances publiques à remplir leur mandat.

2. Cet échange a été favorisé jusqu'ici par des congrès, des séminaires de formation organisés en commun avec les Nations Unies et d'autres institutions, des groupes de travail régionaux ainsi que par la publication d'une revue spécialisée.

3. Il est souhaitable d'élargir et d'intensifier ces efforts et ces activités. Il est de première importance d'élaborer une terminologie uniforme du contrôle des finances publiques sur la base du droit comparé.

VI. Rapports

Section 16. **Rapports à l'intention du Parlement et du public**

1. La Constitution doit autoriser et obliger l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à présenter, chaque année et de manière autonome, un rapport sur les résultats de son activité au Parlement ou à l'organe étatique compétent; ce rapport doit être publié. Cette mesure permettra une large diffusion de l'information, un examen critique poussé du contenu du rapport et favorisera la réalisation des constatations de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

2. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit pouvoir, entre deux rapports annuels, présenter d'autres comptes rendus sur des questions particulièrement importantes et graves.

3. Le rapport annuel rend compte de toutes les activités de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques; ce n'est qu'en cas d'intérêts dignes de protection ou protégés par la loi que l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit peser consciencieusement ces intérêts contre l'intérêt d'une publication.

Section 17. **Rédaction des rapports**

1. Les rapports doivent présenter d'une manière objective et claire, les faits et l'évaluation qui en est faite et se limiter à l'essentiel. Le libellé doit être précis et compréhensible pour tous.

2. Il faut accorder toute la considération voulue aux points de vue des services et des institutions contrôlés sur les constatations de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

VII. Compétences de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Section 18. Source constitutionnelle des compétences de contrôle; contrôle de la gestion des finances publiques

1. Les compétences de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être inscrites dans la Constitution, au moins dans leurs lignes fondamentales; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi.

2. La formulation concrète des compétences de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques sera fonction des conditions et nécessités du pays en question.

3. Tous les éléments de la gestion des finances publiques doivent être soumis au contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, que ces éléments figurent d'une manière ou d'une autre dans le budget général de l'État ou qu'ils n'y figurent pas. Les éléments de la gestion des finances publiques qui n'apparaissent pas au budget de l'État ne sont pas pour autant soustraits au contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

4. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent profiter des contrôles qu'elles effectuent pour exiger une classification informative des éléments du budget et une comptabilité aussi simple et claire que possible.

Section 19. Contrôle des administrations nationales et des autres institutions à l'étranger

En règle générale, les administrations nationales et les autres institutions établies à l'étranger doivent également faire l'objet de contrôles par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Il faut tenir compte des limites imposées par le droit international lorsque les contrôles sont effectués au siège de ces institutions; cependant, lorsque les faits le justifient, ces restrictions doivent être diminuées moyennant l'évolution dynamique du droit international.

Section 20. **Contrôle des contributions publiques**

1. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir contrôler la perception des contributions publiques de la manière la plus vaste possible et, pour ce faire, doivent avoir accès aux dossiers fiscaux individuels.

2. Le contrôle des contributions publiques est en premier lieu un contrôle de la conformité aux lois et de la régularité; toutefois, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent également examiner l'efficacité et l'organisation de la perception des contributions, la réalisation des prévisions de recettes et, le cas échéant, suggérer des améliorations à l'organe législatif.

Section 21. **Marchés publics et travaux publics**

1. Les sommes considérables que les pouvoirs publics consacrent aux marchés et travaux publics justifient un contrôle très poussé des fonds utilisés.

2. L'adjudication publique est le procédé le mieux indiqué pour obtenir l'offre la plus avantageuse quant aux prix et à la qualité. Chaque fois qu'il n'y a pas adjudication publique, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit chercher à en connaître les raisons.

3. Lorsqu'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques effectue le contrôle de travaux publics, elle doit s'efforcer d'obtenir l'établissement de normes appropriées en ce qui concerne l'activité de l'administration des travaux publics.

4. Au cours des contrôles des travaux publics il faut non seulement s'assurer de la régularité des paiements mais également vérifier l'efficacité de la gestion et la qualité des travaux de construction.

Section 22. **Contrôle des installations de traitement électronique des données**

L'importance des sommes consacrées aux installations de traitement électronique des données exige également un contrôle approprié. Le contrôle doit être axé sur les systèmes et doit porter particulièrement sur la

planification des besoins, sur l'utilisation économique du matériel informatique, sur l'utilisation d'un personnel dûment qualifié faisant partie, de préférence, de l'effectif de l'institution contrôlée, ainsi que sur la prévention des abus et l'utilité de l'information produite.

Section 23. **Entreprises à caractère industriel et commercial bénéficiant d'une participation de l'État**

1. L'accroissement des activités économiques de l'État se fait souvent par le biais d'entreprises établies sous le régime de droit privé. Ces entreprises doivent également faire l'objet de contrôles par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques si la participation de l'état à ces entreprises est importante - notamment si sa participation est majoritaire - ou si l'État y exerce une influence prépondérante.

2. Le contrôle a posteriori constitue un moyen approprié d'effectuer ce contrôle; on y tiendra compte également des questions relatives au souci d'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

3. Les rapports sur ces entreprises destinés au Parlement et au public doivent tenir compte des restrictions visant à assurer la protection de secrets d'affaires et de fabrication.

Section 24. **Contrôle des institutions subventionnées**

1. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être habilitées à contrôler l'utilisation des subventions provenant de fonds publics.

2. Si l'objet de contrôle l'exige - notamment dans les cas où le montant de la subvention est élevé, en lui-même ou en proportion des recettes ou des fonds dont dispose l'institution subventionnée - le contrôle peut être élargi de manière à englober l'ensemble de la gestion financière de l'institution subventionnée.

3. L'utilisation des subventions à des fins non appropriées doit entraîner le remboursement des sommes octroyées.

Section 25. Contrôle des organisations internationales et supranationales

1. Les organisations internationales et supranationales dont les dépenses sont couvertes à l'aide des cotisations versées par les États membres doivent être soumises, tout comme un État individuel, à un contrôle externe et indépendant.

2. Bien que ce contrôle doive tenir compte de la structure et du mandat de l'organisation en question, il doit être établi conformément aux principes qui régissent le contrôle supérieur des finances publiques des États membres.

3. Pour assurer l'indépendance de ce contrôle, les membres de l'institution de contrôle externe doivent être choisis avant tout parmi les membres des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

ANNEXE VI

OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

ANNEXE VI

OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

1. Effectuer un examen suffisant et indépendant des livres et comptes du gouvernement et de ses entreprises dont il est nommé vérificateur, en vue d'émettre son opinion sur la représentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés.

2. Effectuer les examens et enquêtes indépendants qu'il juge nécessaires dans les ministères à l'égard des comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et, en se fondant sur ces examens et enquêtes, indiquer s'il y a des lacunes importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen.

   Ces examens et enquêtes indépendants sont nécessaires afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que:

   - Les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable;

   - On a pertinemment rendu compte de tous les deniers publics et les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu;

   - Les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles l'Assemblée nationale les avait affectées;

   - Les transactions sont régulières et appropriées;

   - Les biens publics sont sauvegardés et contrôlés;

   - Les ressources humaines, matérielles et financières sont gérées avec prudence et probité;

   - Les comptes rendus faits à l'Assemblée nationale sont adéquats et fiables et permettent à celle-ci de tenir le gouvernement imputable de sa gestion financière.

3. Effectuer, dans les entreprises du gouvernement, les examens et enquêtes indépendants qu'il juge nécessaires pour indiquer s'il y a des lacunes importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles

financiers de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen et qui, selon lui, méritent d'être signalées. Ces examens et enquêtes indépendants sont nécessaires afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que:

- Les systèmes de gestion et de contrôles financiers utilisés par l'entité vérifiée sont suffisants pour assurer que les revenus, dépenses, actifs et passifs découlant des opérations de l'entreprise sont comptabilisés et contrôlés dans leur intégralité;

- Les transactions sont régulières et appropriées;

- Les biens publics sont sauvegardés et contrôlés.

4. Signaler toute irrégularité et lacune qu'il a constatées et qui, d'après lui, méritent d'être rapportées à l'Assemblée nationale, communiquer ses constatations et observations à la direction des ministères et entreprises du gouvernement concernés et formuler toute recommandation constructive qu'il juge nécessaire.

5. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs publics et privés et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière et de gestion.

6. Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition et à assurer leur saine gestion, s'assurer également que celle-ci possède la compétence professionnelle et administrative nécessaire à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'administration publique qui lui sont pertinentes.

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

Page

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE: REMARQUES GÉNÉRALES

I. RÉTROSPECTIVE SUR LE MANDAT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL... 5

1. Propositions répétées d'élargissement..... 5
2. Tenir compte de l'évolution..... 5
3. Mieux contrôler les fonds publics..... 6

II. ALLÉGEANCE ENVERS LE PARLEMENT..... 6

1. Création d'une fonction de vérification externe..... 6
2. L'indépendance professionnelle..... 7
3. La dépendance administrative..... 7
4. La voie tracée par l'Assemblée nationale.... 8

III. PRINCIPES POUR UNE NOUVELLE LOI..... 8

1. Le parlementarisme québécois..... 8
2. Une citation clef..... 9
3. Une approche apolitique..... 10
4. Les concepts essentiels..... 10
5. Autres juridictions et pays..... 15

IV. AVANT-PROJET DE LOI DEMANDÉ PAR LE PREMIER MINISTRE... 15

1. Remise de propositions..... 16
2. Support attendu du projet de loi..... 16

V. LA RÉFORME PARLEMENTAIRE..... 16

1. Déploiement de la réforme..... 16
2. Mise en valeur de la vérification législative..... 17
3. Autres impacts..... 17
4. Dynamisme du parlementarisme québécois..... 18

Page

VI. VÉRIFICATION D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE..... 19

1. Une initiative récente..... 19
2. Les résultats disponibles..... 19
3. Importance croissante de ces études..... 21

VII. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT.. 22

1. Les états financiers..... 22
2. L'information financière fournie à l'Assemblée nationale..... 29
3. Autres informations financières publiées par le ministère des Finances..... 30

VIII. IMPUTABILITÉ DES ORGANISMES ET ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT..... 31

1. Un mode d'intervention gouvernementale..... 31
2. Une imputabilité à définir..... 31
3. Le rôle du vérificateur général..... 31

DEUXIÈME PARTIE: RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

I. ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT..... 37

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION..... 37

B. OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS..... 38

1. Revenus..... 38
2. Dépenses..... 38
3. Actif..... 40
4. Passif..... 44
5. Généralités..... 50

II. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC..... 53

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION..... 53

Page

B. REMARQUES ET COMMENTAIRES..... 55

1. Affaires culturelles..... 55
2. Affaires sociales..... 61
3. Agriculture, Pêcheries et Alimentation..... 63
4. Communications..... 64
5. Conseil exécutif..... 67
6. Éducation..... 70
7. Environnement..... 71
8. Finances..... 76
9. Fonction publique..... 79
10. Industrie, Commerce et Tourisme..... 81
11. Revenu..... 83
12. Transports..... 94
13. Travaux publics et Approvisionnement..... 97

III. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES FONDS SPÉCIAUX ADMINISTRÉS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC..... 99

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION..... 99

B. REMARQUES ET COMMENTAIRES..... 101

1. Fonds des cautionnements des agents de voyage..... 101
2. Fonds renouvelable des publications gouvernementales..... 103

IV. COMPTES ET SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC..... 105

A. MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION..... 105

B. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX..... 106

1. Vérification des comptes des entreprises du gouvernement..... 106
2. Communication des résultats des travaux de vérification..... 108
3. Uniformisation et élargissement de la portée des travaux de vérification..... 109

Page

4. Adoption d'une loi-cadre sur les entreprises du gouvernement..... 109
5. Entreprises du gouvernement du Québec - filiales non assujetties à certains contrôles du gouvernement et de l'Assemblée nationale..... 110
6. Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers... 111
7. Entreprises du gouvernement et filiales vérifiées par le vérificateur général..... 113
8. Entreprises du gouvernement et filiales non vérifiées par le vérificateur général..... 115

C. REMARQUES ET COMMENTAIRES..... 117

1. Commission de la santé et de la sécurité du travail..... 117
2. Commission des normes du travail..... 119
3. Corporation d'hébergement du Québec..... 121
4. Institut québécois de recherche sur la culture..... 123
5. Office de la construction du Québec..... 124
6. Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris..... 137
7. Radio-Québec..... 138
8. Raffinerie de sucre du Québec..... 141
9. Régie de l'assurance-maladie du Québec..... 146
10. Régie des rentes du Québec..... 149
11. Société de développement des industries de la culture et des communications..... 155
12. Société de la Place des Arts de Montréal... 159
13. Société d'habitation du Québec - S.H.Q..... 167
14. Société du Grand Théâtre de Québec..... 172

V. LES ÉTUDES HORIZONTALES..... 179

A. INFORMATIONS CONCERNANT L'ÉTUDE HORIZONTALE EN COURS AU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES..... 181

1. Introduction..... 181
2. Portée de l'étude..... 181
3. Méthodologie..... 182
4. Secteurs d'intérêt..... 183
5. Conclusion..... 183

Page

B. RAPPORT DE L'ÉTUDE HORIZONTALE SUR LA VÉRIFICATION INTERNE DANS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT..... 185

1. Introduction..... 185
2. Objectifs et portée de l'étude..... 185
3. Méthodologie..... 187
4. Sommaire des constatations..... 188
5. Conclusion générale..... 192
6. Recommandations..... 193

Tableaux

I Opération des services de vérification interne..... 195
II Application et degré d'adhésion à la politique gouvernementale en matière de vérification interne (C.T. 129200). 205
III Comité consultatif en matière de vérification interne..... 209
IV Utilisation et coordination des travaux des vérificateurs internes par le vérificateur général..... 211
V Liste des ministères et organismes dont les services de vérification interne ont fait l'objet de l'étude du vérificateur général..... 213

Appendice

I Politique gouvernementale en matière de vérification interne approuvée par le Conseil du trésor par le C.T. 129200 du 30 septembre 1980..... 215

TROISIÈME PARTIE: RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

I. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR L'ORGANISATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL..... 223

1. Introduction..... 223
2. Les responsabilités et devoirs du vérificateur général..... 223

Page

3. Rodage du nouveau plan d'organisation administrative supérieure..... 225
4. Les ressources professionnelles..... 226
5. Autres secteurs d'activité..... 228
6. Les ressources financières..... 231

ANNEXES

I ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC..... 235

Conventions comptables..... 237
Revenus, dépenses et dette nette - Année financière terminée le 31 mars 1983. 251
Actif et passif au 31 mars 1983..... 254
Besoins financiers et financement..... 256
Notes complémentaires..... 258
Opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Québec. 277

II RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES..... 285

1. Revenus par ministère et par source..... 286
2. Dépenses par ministère et par programme.... 288

III LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - SECTIONS VIII et IX..... 301

IV RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT "LES COMMISSIONS DES COMPTES PUBLICS ET LES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS - UNE PLUS GRANDE IMPUTABILITÉ" (publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée)..... 307

V DÉCLARATION DE LIMA SUR LES LIGNES DIRECTRICES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES..... 317

VI OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL..... 333